

Le Régime financier des Chemins de fer français

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 27 Juin 1942, à 14 heures

PAR

M. LOURADOUR

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, *Professeur*

SUPFRAGANTS { **M. WALINE, *Professeur***
 { **M. LAUFENBURGER, *Professeur***

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)

1942

LE RÉGIME FINANCIER
DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Régime financier

des

Chemins de fer français

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le Juin 1942, à 14 heures

PAR

M. LOURADOUR

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, *Professeur*

SUFFRAGANTS { **M. WALINE, *Professeur***
 { **M. LAUFENBURGER, *Professeur***

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)

1942

Le Régime financier

des

Chemins de fer français

THÈSE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

M. LOURADOUR



INTRODUCTION

Avant la Grande Guerre, la situation financière des Chemins de Fer était saine : la créance de l'Etat vis-à-vis des Compagnies était insignifiante par rapport aux capitaux engagés, et les recettes permettaient, à très peu de choses près, de couvrir à la fois les dépenses d'exploitation et les charges financières. En trente ans, le produit net avait augmenté de près de 50 % : rien ne pouvait mieux prouver une situation satisfaisante. Mais le trouble causé par la guerre de 1914-1918 bouscule ces résultats favorables : — celle-ci demande aux réseaux un trop grand effort, qui provoque des déficits énormes. L'accroissement des dépenses non compensé à temps par les relèvements de recettes, rompt un équilibre laborieusement atteint : les recettes, en effet, ne couvrent même plus les seules dépenses d'exploitation ; les charges du capital augmentent dans des proportions notoires. Malgré les relèvements de tarifs opérés en 1918 et 1920, la situation financière des compagnies ne fait qu'empirer pendant les premières années d'après-guerre ; les mesures prises s'avèrent insuffisantes, et une réforme s'impose : ce fut l'objet de la Convention de 1921.

Le régime financier de la Convention du 28 juin 1921 se caractérise par l'établissement d'une solidarité financière entre les réseaux, entraînant compensation entre les résultats annuels d'exploitation par l'intermédiaire d'un fonds commun. L'équilibre financier était rendu obligatoire par la mise en application, à partir du 1^{er} janvier 1927, du système de l'automatisme des tarifs. La création d'un fonds commun à tous les réseaux, y compris celui de l'Etat, devait assurer l'équilibre des opérations financières de l'ensemble des grandes compagnies. Enfin, des primes de gestion étaient allouées aux réseaux et à leur personnel, et les compagnies procé-

daient à l'émission d'emprunts pour leurs besoins propres et pour le compte de l'Etat. La Convention réalisait ainsi l'association financière des réseaux, le déficit éventuel étant porté au fonds commun, c'est-à-dire à la charge provisoire de l'Etat, et les compagnies avaient seulement un intérêt dans les résultats. Ce système a fonctionné convenablement jusqu'en 1929 ; mais à partir de 1930, le déficit est devenu chronique, s'installant aux environs de 4 milliards par an de 1932 à 1936 pour dépasser 7 milliards en 1937. Au total, et si l'on déduit les versements effectués par certains réseaux au fonds commun dans les premières années du fonctionnement de la Convention, le déficit des chemins de fer jusqu'en 1937 atteint approximativement une trentaine de milliards. Dans ce total impressionnant, les divers réseaux interviennent pour des chiffres très différents, suivant leur importance, la richesse des régions desservies et la qualité de leur gestion.

Depuis 1930, début de la crise économique, le déficit ne cesse de s'accroître à une cadence prodigieuse : une tentative pour y mettre un frein, est effectuée en 1933 : l'Avenant du 6 juillet prend des dispositions importantes tendant à améliorer la situation financière des compagnies, et accorde à l'Etat de nouveaux avantages à la fin des concessions. Malgré cette réforme partielle, le problème de l'équilibre demeure entier. Il faut toutefois remarquer que le déficit ne constitue pas — à proprement parler — une charge pour l'Etat : la contribution que les chemins de fer apportent au budget national sous des formes diverses n'est pas négligeable ; des impôts spéciaux frappent les transports, atteignant à certain moment des chiffres élevés ; de plus, des économies importantes résultent, pour le budget, des transports que les chemins de fer exécutent gratuitement ou à prix réduits pour un certain nombre de services publics (Postes, transports militaires, administration pénitentiaire). Si l'on tient compte de ces deux éléments, on constate que de 1921 à 1937, les impôts spéciaux et les prestations s'équilibrent avec la totalité du déficit.

Quoi qu'il en soit, l'aggravation du déficit d'année en année prouve l'acuité de la crise financière des chemins de fer. Conséquence à la fois de la crise économique générale, et de l'accentuation de la concurrence du rail et de la route, les recettes du trafic fléchissent brutalement. Contrairement à

ses promesses, le Gouvernement n'autorise pas les réseaux à procéder aux relèvements de tarifs prévus, seul moyen pourtant de tenter le rétablissement de l'équilibre. Les dépenses d'exploitation, les charges financières augmentent, mais dans des proportions moins considérables que les dépenses de personnel : ces dernières subissent le contre-coup de l'unification des salaires, de l'assimilation progressive des cheminots aux fonctionnaires, et surtout de l'application des lois sociales de 1936. En 1937, le déficit — qui se traduit depuis plusieurs années pour le Trésor par des avances énormes, prend l'aspect d'une véritable catastrophe, les emprunts deviennent difficiles à placer ; les Pouvoirs Publics admettent enfin la nécessité impérieuse d'élever les tarifs ; or la situation est telle qu'il aurait fallu majorer de 50 % toutes les recettes pour rétablir l'équilibre financier des réseaux : une telle mesure ne peut-être envisagée, mais le Gouvernement, comprenant la gravité du danger se propose de réaliser, avant le 31 mars 1937, une refonte complète du régime actuel des chemins de fer, prenant sa place dans une coordination d'ensemble du service public des transports. Ce délai ne voit pas la réforme réalisée. Le 8 juillet, une Commission interministérielle est nommée, chargée de préparer la réorganisation. Malgré des difficultés nombreuses résultant des divergences de vues entre les représentants de l'Etat et ceux des Compagnies, l'accord finit par s'établir le 31 août, date d'expiration des pleins pouvoirs accordés au Gouvernement : la réforme générale du régime des Chemins de Fer est ainsi opérée par la Convention du 31 août 1937, approuvée par un décret-loi du même jour.

Cette Convention, en créant la Société Nationale des Chemins de Fer Français, instaure un régime transitoire qui prendra fin le 31 décembre 1938, date à laquelle la nationalisation définitive du réseau national doit être réalisée. Le nouvel organisme est constitué sous la forme d'une société anonymé, mais présentant des caractères bien distincts, notamment en ce qui concerne le capital social ; l'exploitation du réseau ferré lui est confiée dès le 1^{er} janvier 1938. Cependant, les Compagnies — si elles renoncent à l'exploitation — conservent leurs concessions jusqu'aux dates d'expiration normale de celles-ci ; elles ne sont plus que des sociétés commerciales et leur activité est bornée en fait, à l'administra-

tion de leur domaine privé — dont elles gardent la propriété et la libre disposition, et à la gestion des droits des actionnaires et des obligataires. La Société nationale, organisme semi-étatique, reçoit des pouvoirs publics l'autorisation de réaliser les majorations tarifaires indispensables.

Dans le domaine financier, la Convention de 1937, pose le principe de l'équilibre obligatoire, assuré chaque année par des mesures tarifaires ou des subventions de l'Etat à fonds perdus, le choix entre ces deux procédés étant obligatoire pour le Gouvernement. Les augmentations ou aménagements de tarifs que la Société nationale sera tenue de proposer en vue d'équilibrer son budget, seront applicables de plein droit, s'il n'y a pas d'opposition ministérielle ; en ce dernier cas, un crédit égal au produit escompté des mesures tarifaires doit être versé à la Société, sous forme de subvention. Exceptionnellement, des avances du Trésor, en capital, peuvent aider à la réalisation de l'équilibre. Le décret-loi du 31 août 1937 comporte une seconde règle aussi impérative que celle de l'équilibre obligatoire, et d'importance capitale : il est interdit à la Société nationale de recourir à l'emprunt pour couvrir le déficit ; celle-ci ne peut plus demander aux réseaux d'emprunter pour son compte les sommes nécessaires à la couverture des insuffisances d'exploitation, et ne doit recourir à des émissions d'emprunts que pour se procurer — outre les sommes nécessaires à sa Trésorerie, de quoi subvenir aux dépenses d'établissement du chemin de fer. Tout le fonctionnement du nouvel organisme repose sur ces deux principes fondamentaux.

Telle est l'économie générale de la réforme opérée en 1937. En application des principes posés, des relèvements de tarifs sont effectués aux mois de juillet et août ; au début de janvier 1938, une autre majoration intervient encore, et au cours de l'année, des mesures importantes sont prises, tendant autant à accroître les recettes et à réduire les dépenses, qu'à assurer la coordination des transports. Malgré ces efforts, l'équilibre des recettes et des dépenses n'est pas atteint au 31 décembre 1938, et le compte d'exploitation fait apparaître une insuffisance budgétaire de 2.542 millions ; la hausse constante des prix, le fléchissement accru du trafic, et d'autre part, l'impossibilité d'appliquer brutalement — pour une

première année de gestion — les mesures envisagées, en sont la cause. L'insuffisance totale de l'exercice 1938, compte tenu des charges de toute nature, dépasse 7 milliards.

La guerre qui éclate en septembre 1939, surprend la nouvelle Société au cours de la deuxième année de son fonctionnement. Celle-ci doit faire face à d'importants transports militaires, et à une reprise sensibles des transports commerciaux. Les décrets-lois de novembre 1938 ont permis des économies sérieuses, malheureusement contrebalancées par l'augmentation des impôts. Malgré le relèvement des salaires effectué le 1^{er} janvier 1939, l'accroissement important du trafic ferroviaire permet d'assurer en fin d'année l'équilibre des recettes et des dépenses : les résultats d'exploitation se soldent par un excédent de 304 millions. Quant au compte de liquidation de la S.N.C.F. pour l'exercice 1939, il n'est plus en déficit que de 4 milliards environ.

L'année 1940 enfin impose à la Société nationale une grande épreuve. Les chemins de fer doivent continuer à assurer des transports massifs jusqu'à la fin des hostilités, tout en faisant face aux mouvements de repli. Après l'armistice, la reprise de l'exploitation exige d'eux un effort considérable ; mais grâce à la réduction des dépenses et à la reprise du trafic suivant les résultats favorables des premiers mois, l'équilibre entre les recettes et les dépenses d'exploitation est réalisé au 31 décembre 1940, faisant apparaître un surplus de recettes de 2.190 millions. Cet excédent est affecté, comme celui de 1939, au remboursement des avances du Trésor ayant couvert le déficit d'exploitation de l'exercice 1938. Il est à noter, pour achever cet examen des résultats financiers de la S. N. C. F. depuis sa création, que l'exercice 1940 se liquide par une insuffisance totale de 3.950 millions : celle-ci est donc en nette régression depuis 1938.

Au cours de l'étude qui va suivre, nous nous proposons d'exposer le régime financier des Chemins de fer français, tout au long de leur histoire. Une première partie sera consacrée à la situation financière des grands réseaux depuis leur création jusqu'aux réformes de 1937. Elle comprendra l'examen des régimes d'avant-guerre et de guerre, et du régime financier de la Convention du 28 juin 1921. La crise économique et le déficit des réseaux depuis 1930, la tentative de

réorganisation partielle qu'est l'Avenant du 6 juillet 1933, seront enfin examinés.

Dans la deuxième partie, nous étudierons l'élaboration de la Convention du 31 août 1937, qui a abouti à la création de la Société Nationale des Chemins de Fer Français, en cherchant à montrer quels étaient les problèmes à résoudre à l'époque, et comment furent conduits les travaux préparatoires qui ont précédé le décret du 31 août. Les caractères généraux de la réforme seront ensuite passés en revue.

Puis, la réorganisation des chemins de fer d'intérêt général au point de vue financier, sera exposée dans une troisième partie. Nous envisagerons d'abord les principes posés par la Convention du 31 août 1937, puis étudierons en détail l'organisation financière du nouveau régime des chemins de fer. Une vue d'ensemble de la réforme, précisant le régime transitoire des grandes compagnies, clôturera cette dernière partie.

Enfin, un aperçu de la situation financière du nouvel organisme, depuis la mise en application de la Convention de 1937 servira de point final à l'ensemble de cette étude. Précisons que seul le point de vue financier sera envisagé — pour laisser complètement de côté les problèmes juridique et administratif, dont nous ne sous-estimons pas cependant l'importance ; mais leur examen déborderait par trop le cadre de ce travail.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION FINANCIERE DES GRANDS RESEAUX DEPUIS LEUR CREATION JUSQU'AUX REFORMES DE 1937

CHAPITRE PREMIER

Les régimes d'avant guerre et de guerre

SECTION I. — L'ORIGINE DES CHEMINS DE FER. LES CONVENTIONS DE 1859 ET 1883. LES EXERCICES 1906 ET 1913.

Lors de la création des chemins de fer, l'Etat adopta le système de la construction et de l'exploitation des voies ferrées par des sociétés concessionnaires. Les concessions furent alors accordées en trop grand nombre et sans aucun plan d'ensemble. Après la crise de 1848, une organisation administrative se révéla urgente. Parallèlement, dès le début, la puissance publique avait accordé aux sociétés des subventions éparses en argent ou en travaux, sans idée générale.

Lorsque l'on procéda à la réorganisation administrative, il fallut bien adopter un plan financier ; cette nécessité s'imposait, au surplus, avec d'autant plus d'intensité que les compagnies se voyaient astreintes à la construction de lignes moins importantes, dont l'avenir pouvait paraître incertain.

A partir de ce moment, tout le régime financier des che-

mins de fer se résume dans les rapports de l'Etat avec les sociétés concessionnaires : celles-ci sont chargées d'un service public, essentiel à la vie de la nation, et dont la puissance publique ne saurait se désintéresser. L'Etat doit surveiller l'exploitation et, par là même, imposer de lourdes charges qu'il compensera par une aide pécuniaire, soit sous forme de subventions, soit sous forme de garantie d'intérêt, par laquelle il garantit une certaine rémunération aux capitaux engagés dans l'entreprise.

Ce sont ces deux formes qui, suivant diverses modalités, ont été adoptées au cours de l'histoire financière des compagnies de chemins de fer. Leur étude comporte un grand intérêt, car elle révèle combien la compagnie concessionnaire, société purement privée, va être soumise peu à peu à un contrôle sans cesse croissant de l'Etat, pour devenir en outre, solidaire des autres réseaux et perdre ainsi une partie de son individualité.

A l'origine, les voies ferrées n'étaient que des chemins industriels destinés à raccorder des centres de production houilliers ou métallurgiques avec les voies navigables : la première ligne fut celle de Saint-Etienne à la Loire, concédée en 1823, à traction animale et servant seulement au transport du charbon. En 1826, fut concédée la ligne de Saint-Etienne à Lyon, ouverte à l'exploitation en 1830, et qui, pour la première fois, était à vapeur et affectée au service des voyageurs. Les concessions étaient perpétuelles et accordées par ordonnance royale, sans intervention du législateur. La construction et l'exploitation étaient effectuées par les concessionnaires, à leurs frais, sans participation financière de l'Etat.

Par la suite, de 1833 à 1838, de nouvelles concessions furent accordées, toujours sans l'intervention financière de l'Etat. Mais en 1838, une crise se produisit, la spéculation s'exerça sur les valeurs de chemins de fer ; et le Gouvernement qui, dès 1837, avait accordé à diverses petites compagnies un subside sous forme de prêt, dut intervenir. On examina les différents systèmes de concours financiers susceptibles d'être adoptés : subvention pure et simple, prêt, garantie d'intérêt, participation à titre d'actionnaire, systèmes que le Gouvernement proposa d'appliquer suivant les circonstances. En définitive, on associa l'Etat et l'industrie

privée sans faire cependant du premier un actionnaire, et, en 1840, une garantie d'intérêt fut accordée à l'une des grandes compagnies.

Pendant la période qui s'étend de 1842 à 1859, l'Etat accorde des subventions à la construction, car, à cette époque, la construction est le problème essentiel. Le régime institué par la loi organique du 11 juin 1842 est un système transactionnel entre l'entreprise purement privée et la régie directe par l'Etat. Ce dernier prend en charge, avec l'aide des départements et localités intéressés, l'infra-structure, c'est-à-dire l'acquisition des terrains et bâtiments, l'exécution des terrassements et ouvrages d'art, en un mot les dépenses pour la construction de tous les travaux nécessaires. La compagnie, concessionnaire pour une durée limitée, assure l'exploitation et prend à son compte la superstructure : elle subvient aux dépenses concernant la pose des rails, des signaux, la fourniture du matériel, — dépenses comportant moins de risques que celles d'infrastructure. Un cahier des charges détermine les modalités de l'exploitation. L'Etat, qui assure son concours financier au moyen de subventions est propriétaire des voies et accessoires et doit, à l'expiration de la concession, en reprendre gratuitement possession, sous la seule condition de rembourser le prix du matériel. Une loi du quinze juillet 1845 conférait à la puissance publique la police de l'exploitation.

En 1847, éclata une crise commerciale et financière : les valeurs de chemins de fer baissèrent et le gouvernement envisagea l'éventualité du rachat des concessions. Il fallut mettre en déchéance certaines compagnies, placer les autres sous séquestre, aider enfin plusieurs d'entre elles en prolongeant leurs concessions et en allégeant leurs charges. Mais ce régime instauré par la loi de 1842 avait eu pour principal inconvénient de multiplier les entreprises concessionnaires. Vingt-huit compagnies se partageaient en effet le soin d'assurer en France les transports sur rails. Parmi elles, certaines ne purent tenir leurs engagements : ce fut une occasion pour le gouvernement impérial d'en réduire le nombre et d'exiger des grandes compagnies reconnues (Ouest, Nord, Est, Lyon, Orléans, Midi), la construction de nouvelles lignes (1857).

Mais bientôt, une nouvelle crise financière et commerciale

se produit : les transports diminuent ; les chemins de fer voient baisser leurs recettes et le marché des titres se resserre. Le crédit se dérobaît devant les compagnies juste au moment où celles-ci avaient assumé les plus grosses charges. N'ayant pu placer leurs emprunts, elles demandèrent la révision des traités. Refuser cette révision, c'était compromettre l'achèvement du nouveau réseau et déprécier le titre « obligation » qui devait être l'instrument de sa confection. De là naquirent les conventions de 1859.

Les négociations aboutirent en effet en 1859, aux conventions de Franqueville, ainsi appelées du nom de leur auteur, directeur des Chemins de Fer. Leur objet était d'assurer l'achèvement des lignes secondaires, en évitant la faillite des compagnies. Leur moyen fut de substituer temporairement le crédit de l'Etat au crédit des compagnies par le système de la garantie d'intérêts. L'exploitation des nouvelles lignes n'aurait pas pour effet d'entamer les revenus assurés au capital d'établissement (actions et obligations) des anciennes, mais, par contre, les bénéfices donnés par ces dernières, au delà d'un chiffre déterminé, viendraient s'ajouter aux revenus propres des lignes nouvelles, pour faire face aux charges du capital-obligations, qui, à l'exclusion du capital-actions déjà absorbé, serait consacré à leur établissement et bénéficierait en outre de la garantie de l'Etat.

Les Conventions de 1859 distinguent l'ancien réseau-lignes concédées antérieurement à 1857 et le nouveau, les deux réseaux ayant des comptes d'exploitation distincts. Le premier prospère, n'a besoin d'aucun secours : une partie de ses recettes sera même affectée au dernier réseau dont les résultats sont incertains. En effet, sur les recettes propres de l'ancien réseau, il fut convenu de réserver un revenu suffisant pour assurer en premier lieu, les charges du capital-obligations afférent audit réseau — évaluées à un maximum forfaitaire de 5,75 %, puis un appoint de 1,40 % nécessaire pour compléter — avec le taux garanti de 4,65 % — les charges (intérêt et amortissement) effectives du capital-obligations émis pour l'exécution du nouveau réseau, et enfin la rémunération précédemment acquise au capital-actions.

Ce revenu n'était pas garanti, mais seulement réservé : si les recettes de l'ancien réseau ne l'avaient pas donné, les

actionnaires auraient couru le risque de voir diminuer leurs dividendes. Mais ce risque était théorique, car les recettes de l'ancien réseau ne pouvaient que notablement s'accroître du fait de l'adjonction des lignes nouvelles, et le dividende ancien ne pouvait que se trouver consolidé. Quant au nouveau réseau, il profitait, indépendamment de ses ressources propres, de l'excédent déversé par l'ancien réseau au-dessus du revenu réservé. De plus, si ces deux ressources étaient insuffisantes pour assurer l'intérêt et l'amortissement à 4,65 % de son capital-obligations, une avance de l'Etat devait faire le reste. En fait si aux 4,65 %, du revenu garanti, on ajoute les 1,10 % du revenu réservé, le capital-obligations du réseau se trouve ainsi garanti à 5,75 %.

La durée de la garantie était fixée à cinquante ans à partir du 1^{er} janvier 1864 ou 1865, suivant les réseaux. Les sommes avancées par l'Etat devaient lui être remboursées avec les intérêts à 4 % dès que les produits du nouveau réseau auraient dépassé l'intérêt garanti.

L'aide apportée par l'Etat apparaît alors comme devant être provisoire. Contrairement aux subventions, la garantie d'intérêt aux actionnaires et obligataires n'est donc pas donnée à fonds perdus : elle aura pour contre-partie une association aux bénéfices quant ceux-ci se produiront, ce qui ne saurait tarder, pense-t-on.

Ainsi, les conventions de 1859 avaient pour objet — non d'allouer aux compagnies des subventions onéreuses pour l'Etat — mais bien de consolider leur crédit en faisant passer dans le public, la conviction de la solvabilité de ces compagnies, avec l'aide éventuelle des avances du Trésor solidement gagées sur les plus-values futures et au besoin sur le matériel roulant. A la suite des conventions de 1859, le crédit des Compagnies se releva rapidement, et elles purent émettre facilement de nouvelles obligations.

En 1863, les chiffres maxima auxquels avaient été évaluées les dépenses qui servaient de base au calcul de la garantie, sont modifiés. Mais les compagnies s'exposaient ainsi à augmenter indéfiniment les charges du compte d'avances dont elles étaient débitrices au titre de cette garantie et à retarder l'époque à laquelle elles pourraient se libérer envers l'Etat. Tenant à rester solvables, elles n'acceptèrent la plupart des

nouvelles concessions que moyennant les subventions égales au montant des dépenses des travaux d'infrastructure que l'Etat eût exécutés sous le régime de la loi de 1842. Cependant, elles se chargeaient fréquemment d'emprunter elles-mêmes le capital de ces subventions, l'Etat se bornant à servir l'intérêt et l'amortissement des obligations émises : ces annuités non remboursables restaient indépendantes des avances de garantie.

Les Conventions de 1868-1869 établirent les chiffres du revenu réservé et du capital garanti, sur de nouvelles bases, et portèrent à dix ans le délai de clôture du compte d'établissement. Pendant ce délai, les Compagnies pouvaient imputer audit compte, tant pour le jeu de la garantie que pour l'exercice du droit de partage des bénéfices, les dépenses faites sur l'ancien et le nouveau réseau, conformément à des projets préalablement approuvés par décrets en Conseil d'Etat, pour l'exécution de travaux complémentaires dans la limite d'un maximum déterminé ; après l'expiration du délai de dix ans, les dépenses des travaux reconnus comme étant de premier établissement, n'entraient en ligne de compte que pour l'exercice du droit de partage des bénéfices, comme sous le régime des conventions antérieures. Les conséquences financières de l'imputation des dépenses de travaux complémentaires au compte d'établissement, étaient importantes, car les dépenses de cette nature faites sur l'ancien réseau, avaient pour effet d'augmenter le chiffre du revenu réservé, et de relever par suite le niveau du déversoir. En outre, les dépenses effectuées sur le nouveau réseau augmentaient le revenu garanti et le revenu réservé à la fois.

En 1875, une modification assez importante fut apportée à l'évaluation du taux entrant dans le calcul du revenu réservé : on décida de prendre — non plus le taux forfaitaire de 5,75 %, mais le taux réel des obligations à créer, l'Etat devant ainsi bénéficier de l'amélioration des conditions du marché.

Les années qui suivirent 1875 marquèrent pour les compagnies une grande période de prospérité. En 1879, pour des fins économiques et stratégiques, l'Etat tient à construire un troisième réseau, suivant les plans de M. Freycinet. L'Etat se passe du concours des compagnies et se met à construire

lui-même avec fébrilité. Mais c'était là une situation provisoire qui ne pouvait durer : les compagnies profitaient sans contre-partie pécuniaire des augmentations de trafic que leur procuraient les lignes affluentes.

De 1879 à 1882, le réseau d'intérêt général a fourni 182 millions de plus-values. Toutes les grandes compagnies, sauf celle de l'Orléans, avaient commencé à rembourser au Trésor ses avances de garantie. La prospérité des chemins de fer était donc extrême ; seuls, les esprits prudents prévoyaient que des bénéfices aussi exceptionnels ne seraient pas durables.

Une crise financière — annoncée par le krach de l'Union Générale (1882) et particulièrement aiguë — rend nécessaire l'appel au concours des compagnies et partant, le remaniement des conventions. En 1883 comme en 1859, il s'agissait d'obtenir des compagnies l'exécution d'un nombre considérable de lignes secondaires, vouées pour longtemps à être dispendieuses ou improductives. Mais la situation en 1883 était toute différente de celle à laquelle avaient pourvu les Conventions de Franqueville. En 1859, les Compagnies demandaient à traiter pour limiter les charges imprudemment acceptées ; en 1883, il s'agissait de leur faire accepter de nouvelles charges semblables : dans un cas, ce sont les compagnies qui appellent l'Etat à leur secours ; dans l'autre, c'est l'Etat qui réclame l'aide des compagnies. Aussi bien, les compagnies économiquement les plus fortes vont-elles demander des avantages qui leur seront accordés.

Tout d'abord, l'Etat prend à sa charge l'infrastructure et — fait nouveau — la superstructure, sous réserve pour celle-ci d'une contribution forfaitaire des réseaux : 50.000 francs par kilomètre, les Compagnies étant chargées de la construction pour le compte de l'Etat. Les comptes de toutes les lignes, anciennes et nouvelles, étaient en principe confondus dans un compte unique d'exploitation, qui faisait disparaître les distinctions de 1859. Les insuffisances de ce compte pour payer les charges réelles du capital-obligations ainsi que les dividendes consolidés, étaient couvertes par la garantie de l'Etat. Les avances de garantie étaient, comme précédemment, remboursables, et pouvaient être en fin de concession, compensées avec la valeur du matériel roulant. Enfin, après le rem-

boursement des avances et un accroissement déterminé des dividendes (abaissé par rapport à celui prévu en 1859), les bénéfices étaient partagés entre les Compagnies et l'Etat, dans la proportion de un tiers pour les premières et deux tiers pour le second. Il y avait ainsi pour chaque réseau un dividende garanti et un dividende réservé : le premier représentait la somme qui devait être obligatoirement payée aux actionnaires avec l'aide de l'Etat au besoin ; le deuxième, la somme qui pouvait leur être allouée avant le partage des excédents entre l'Etat et la Compagnie.

L'imputation des dépenses de travaux complémentaires au compte de premier établissement, n'est plus limitée à une période de dix ans à dater de la mise en exploitation, ni subordonnée à une autorisation par décret en conseil d'Etat, mais pouvait être effectuée à toute époque et en vertu de simples décisions ministérielles, dans la limite d'un maximum global fixé, chaque année, par la loi de finances. Enfin, il était convenu qu'en cas de rachat, les lignes créées depuis moins de quinze ans seraient reprises au prix du premier établissement et que les dépenses de travaux complémentaires seraient remboursées sous déduction de un cinquième par année écoulée — au taux réel des emprunts effectués.

D'autres conditions avaient le caractère d'expédients financiers destinés à venir en aide à l'Etat pour lui permettre de faire face à ses engagements. Ainsi l'Etat se faisait rembourser, par anticipation, au moyen de l'exécution des travaux, les avances faites aux Compagnies au titre de la garantie ; les Compagnies se chargeaient d'emprunter de façon continue aux lieu et place de l'Etat ; jusqu'à l'achèvement du réseau, les insuffisances d'exploitation des lignes nouvelles étaient portées au compte de premier établissement (pour diminuer momentanément le chiffre de la garantie), ce qui a conduit à créer un compte provisoire d'exploitation, dit compte d'exploitation partielle, supprimé d'ailleurs ultérieurement.

Des divergences notables séparent ainsi les conventions de 1859 et celles de 1883. En 1859, les Compagnies prenaient la charge complète des lignes nouvelles pour la construction et l'exploitation : les emprunts étaient émis par elles et pour leur compte, tandis qu'en 1883, les emprunts réalisés par

l'entremise des Compagnies, pour la construction, restent au compte de l'Etat ; elles empruntent, et l'Etat rembourse au moyen d'annuités inscrites au budget. En 1859, l'Etat ne donnait sa garantie qu'aux obligations émises pour la construction du nouveau réseau, établi sans émission d'actions. En 1883, toute distinction disparaît entre l'ancien et le nouveau réseau ; la garantie s'applique à l'ensemble des lignes et aux actions comme aux obligations. On fait masse des recettes et des dépenses de toute nature, y compris les dépenses de travaux complémentaires effectués à toute époque. Un compte unique est formé et c'est aux insuffisances de ce compte que s'applique la garantie de l'Etat.

En ce qui concerne la garantie d'intérêt prévue par les Conventions de 1883, les Compagnies du Nord et du P.L.M., qui n'avaient jamais fait appel à la garantie et avaient toujours trouvé, dans les excédents de recettes de leur ancien réseau et les produits du nouveau, les éléments nécessaires pour faire face à leurs charges, ne jugèrent pas nécessaire de demander la garantie intégrale de leurs dividendes, qui restèrent simplement réservés, comme en 1859. La garantie de l'Etat était donc limitée au capital d'établissement du nouveau réseau, réalisé au moyen d'obligations. Si le déficit dépassait le montant des charges de ce capital, la différence était supportée par les actionnaires.

Pour les autres Compagnies, le dividende était expressément garanti et rendu un peu plus élevé que celui implicitement réservé par les Conventions antérieures. En cas d'insuffisance du produit net du compte unique d'exploitation, l'Etat avançait le surplus nécessaire pour assurer le service des emprunts (comprenant les charges d'intérêt et d'amortissement des obligations émises), et payer un dividende minimum propre à chaque Compagnie : les Compagnies obtiennent donc de l'Etat la garantie d'intérêt général, aussi bien pour le capital-actions que pour le capital-obligations. La durée de la garantie n'était pas la même pour tous les réseaux.

Les Conventions de 1883, appelées par certains « conventions scélérates », ont été l'objet de vives critiques, en raison des charges qu'elles semblaient imposer à l'Etat. Il convient au contraire de reconnaître que les charges de ce dernier

n'ont jamais cessé de diminuer, et qu'en fait, les Compagnies n'ont à aucun moment, abusé de la garantie d'intérêt. Les Conventions de 1883 présentent donc pour l'Etat des avantages incontestables. Elles assurent, dans un délai maximum de dix ans, l'exécution de la plus grande partie du programme Freycinet, avec un concours des Compagnies s'élevant au chiffre de 800 millions et sans que l'Etat soit obligé de tenir ouvert le Grand Livre, grâce aux avances faites par les Compagnies. Le point de partage des bénéfices est abaissé, et la part en revenant à l'Etat augmentée. Enfin, grâce à diverses clauses, telles que l'extinction de la dette antérieure des Compagnies compensée par des travaux, ou la création du compte d'exploitation partielle, l'Etat n'a, dans les premiers exercices, qu'à fournir des subsides modérés : c'est là un avantage considérable, étant donnée la situation financière peu brillante à l'époque.

De leur côté, les Compagnies acquéraient la sécurité du lendemain : leur comptabilité était simplifiée et leurs réseaux devenaient bien coordonnés. Par suite du remboursement des garanties antérieures et du développement des réseaux, on escomptait qu'elles pourraient acquérir à bref délai la libre disposition de leurs dividendes, et que l'époque du partage des bénéfices avec l'Etat ne serait pas elle-même très éloignée. Mais les résultats ne devaient pas répondre aux espérances.

La période de prospérité — un peu factice — qui avait précédé les Conventions de 1883, devait être suivie d'une période de crise industrielle et financière particulièrement intense, qui déjoua les prévisions. La plus-value des recettes s'arrêta dès 1883, et, durant les années suivantes, un véritable recul se produisit. Malgré la compression de leurs dépenses d'exploitation, toutes les Compagnies, sauf celle du Nord, durent faire appel à la garantie de l'Etat, dont les avances atteignirent des chiffres allant croissant chaque année.

A partir de 1887, la situation s'améliora, mais sans toutefois faire disparaître la nécessité de ralentir l'exécution des travaux neufs, afin de ne pas augmenter sensiblement le montant des annuités de construction à la charge de l'Etat. Les dépenses annuelles d'établissement furent ramenées à moins de 80 millions : le réseau se développa donc régulière-

ment, mais avec lenteur. Le compte d'exploitation partielle, qui augmentait indéfiniment par l'accumulation des intérêts composés des insuffisances capitalisées annuellement, est supprimé, et la période pendant laquelle les insuffisances de recettes des lignes neuves pouvaient être imputées au compte d'établissement, est réduite à un ou cinq ans suivant les Compagnies ; passé ce délai, ces lignes deviennent partie intégrante du réseau garanti. Les plus-values de recettes avaient réduit l'appel à la garantie à 54 millions en 1890 et à 59 en 1891. La réintégration des insuffisances de recettes des lignes neuves dans le compte unique d'exploitation éleva le montant de la garantie à plus de 100 millions en 1893. En ce qui concerne les lignes nouvelles, diverses conventions ont substitué le système de la contribution forfaitaire de l'Etat à celui de la subvention kilométrique des réseaux.

Au 31 décembre 1913, trois grandes Compagnies, le Nord, le P.L.M. et l'Est n'avaient aucune dette de garantie. Pour l'année d'exploitation 1913, les cinq grands réseaux concédés ont donné, toutes charges d'exploitation et de capital payées, un bénéfice de plus de 5 millions, les excédents du Nord, du P.L.M. et de l'Est, ayant plus que contrebalancé les insuffisances de l'Orléans et du Midi, incombant au Trésor par le jeu de la garantie. De son côté, le réseau de l'Etat a eu un déficit de 84 millions.

On voit par ce qui précède, que la situation financière des réseaux avant la guerre, sans être excellente, était cependant satisfaisante. Le produit net, c'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation, avait augmenté depuis une trentaine d'années, de presque une moitié, pour atteindre entre 1906 et 1913, 700 millions par an. Mais une crise extrêmement grave allait atteindre les chemins de fer, crise beaucoup plus sérieuse que les précédentes, caractérisées seulement par un abaissement des recettes provoquant un déficit important certes, mais passager, et qu'une nouvelle période de prospérité réduisait à néant. Au contraire, le début du vingtième siècle fait apparaître un déficit, dû non seulement à un fléchissement des recettes, mais surtout à une forte augmentation des dépenses, entraînant un accroissement du coefficient d'exploitation, c'est-à-dire du rapport des dépen-

ses d'exploitation, aux recettes. Ce déficit, frappant depuis longtemps le réseau de l'Etat, atteint les compagnies d'Orléans et du Midi en 1913 : il semble alors qu'il veuille devenir permanent.

Les deux tableaux ci-après font ressortir la situation des grands réseaux pour les exercices 1906 et 1913 (chiffres en millions de francs).

Exercice 1906 (1)

Réseaux	Recettes	Dépenses d'exploita- tion	Produit net	Coefficient d'exploita- tion	Charges	Situation générale
Nord	262	138	124	52,6	107,5	16,5
P.L.M.	496,5	249	247,5	50,1	237,5	10
Est	214,5	115,5	99	53,8	80,5	18,5
Orléans	260,5	125,5	135	48,1	125,5	9,5
Midi	121	59	62	48,7	62	—
Etat	264	160,5	103,5	60,7	109	5,5
Totaux	1.618,5	847,5	771	52,3	722	49
moyenne						

Exercice 1913 (1)

Nord	336	206	130	61,3	122	8
P.L.M.	596,5	340	256,5	56,9	248	8,5
Est	305	188	117	61,6	110	7
Orléans	308,5	182,5	126	59,1	143,5	— 17,5
Midi	147	80	67	54,4	68	— 1
Etat	324,5	277	47,5	85,3	132,5	— 85
Totaux	2.017,5	1.273,5	744	63,1	824	80
moyenne						

Il apparaît ainsi que pendant cette période de sept ans, les recettes passant de 1.618,5 à 2.017,5 millions, ont augmenté de 24,65 %, mais que les dépenses, de 847,5 à 1.273,5 millions se sont accrues dans une proportion beaucoup plus forte, soit

(1) Chiffres extraits de l'ouvrage de M. Bissonnet sur les grands réseaux d'intérêt général depuis la guerre, 1939.

50,5 %, faisant passer le coefficient d'exploitation de 52,4 à 63,1 %. La situation ne cessait ainsi de s'aggraver à la veille de la guerre.

SECTION II. — LA GUERRE DE 1914-1918 ET LE BOULEVERSEMENT QU'ELLE PROVOQUE

Dans les guerres modernes, le chemin de fer joue un rôle primordial : les transports militaires ont la priorité, alors que les transports civils passent au second plan. En 1914, le régime administratif des réseaux en temps de guerre était depuis longtemps fixé, mais le régime financier n'était pas arrêté. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'une guerre d'une durée de plus de quatre ans ait entraîné d'importantes dérogations aux règles suivies en temps de paix pour les rapports financiers de l'Etat et des réseaux.

La période de la garantie d'intérêt fixée par les Conventions de 1859 pour les Compagnies du Nord et du P.L.M. ayant pris fin le 31 décembre 1914, il a été nécessaire, pour permettre à ces deux réseaux de faire face à leurs obligations, de leur accorder la faculté d'imputer à leur compte de premier établissement tout ou partie de leurs insuffisances de recettes, pour couvrir leurs dépenses d'exploitation et leurs charges de capital (y compris le dividende minimum), dans la mesure où celles-ci étaient antérieurement admises au compte de la garantie : c'est-à-dire la faculté de couvrir ces insuffisances en émettant des obligations, tant pour l'exercice 1914 que pour les exercices suivants de la période de guerre, y compris celui qui suivra l'exercice au cours duquel la paix aura été conclue, en réalité jusqu'en 1920 inclus. Cette importante mesure a fait l'objet de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914 portant ouverture des crédits provisoires applicables au premier semestre de l'année 1915. Son application ne pouvait avoir aucune répercussion sur le budget de l'Etat, puisqu'il s'agissait à ce moment, non d'emprunts remboursables par le Trésor en annuités, mais d'emprunts effectués par les réseaux pour leur compte et dont les charges d'intérêts et d'amortissement grevaient leurs propres budgets. Il en résultait seulement, en ce qui concerne l'Etat — les Conventions de 1883 étaient encore en vigueur — que

le partage des bénéfices pouvait éventuellement se trouver retardé ou diminué grandement du fait de charges supplémentaires qui allaient réduire les produits nets annuels des deux réseaux intéressés. Il ne pouvait donc s'agir à un titre quelconque, d'un dédommagement des conséquences de la guerre pour les Compagnies du Nord et du P.L.M., mais d'un simple expédient temporaire destiné à équilibrer les dépenses de toute nature avec les recettes, et à maintenir un dividende dont la suppression eût été néfaste pour le crédit solidaire des Compagnies et de l'Etat. Cet expédient, qui se traduisait par de lourdes charges chaque année cumulées, laissait intact le droit des Compagnies intéressées de réclamer ultérieurement des compensations susceptibles de rétablir leur situation financière d'avant-guerre.

La guerre de 1914 et le bouleversement économique qui en résulta provoquèrent un déficit considérable : l'effort demandé aux réseaux fut énorme ; les transports de troupes et de matériel, les transports sanitaires et de prisonniers, eurent pour conséquence d'augmenter le trafic dans des proportions importantes. De même le trafic marchandises s'accrut aussi considérablement de 150 % par rapport à 1913. D'autre part, l'appauvrissement et la perte du matériel (car, du fait de l'invasion, 10 % des véhicules restent entre les mains de l'ennemi), l'usure des voies, la diminution des effectifs et la hausse des salaires, aggravèrent encore la situation financière des réseaux : le déficit ne faisait que croître d'année en année.

Entre 1914 et 1920, le déficit atteint pour l'ensemble des grands réseaux 6.189 millions pour 19.849 millions de recettes. Le tableau suivant fera apparaître un déficit de 44 % pour le réseau de l'Etat et de 28,3 % pour l'ensemble des autres Compagnies.

Période 1914-1920
(chiffres en millions de francs) (1)

Réseaux	Recettes	Déficits
Nord	2.547,5	1.571,9
P.L.M.	5.953	1.209

(1) Chiffres cités par M. Bissonnet dans son ouvrage.

Est	2.782,1	550,2
Orléans	3.591,9	794,1
Midi	1.355,2	470,7
Etat	3.619,3	1.593,9
Totaux	19.849	6.189,8

Ce déficit énorme avait pour cause un accroissement considérable des dépenses — tant dépenses d'exploitation que charges de capital. A partir de 1919, les dépenses d'exploitation ne sont même plus couvertes par les recettes : de 1.274 millions en 1913, elles passent à 2.431 millions en 1918, pour atteindre 4.055 millions en 1919 et 7.102 millions en 1920, d'où — pour cette dernière année — une augmentation par rapport à 1913, de 457 %. Qu'il s'agisse de dépenses de personnel ou de matériel, la hausse est continue ; les premières augmentent dans des proportions très fortes, de 806 millions en 1913, elles s'élèvent à 2.640 millions en 1919, atteignant en 1920, le chiffre de 3.290 millions, soit un accroissement de 227 et 308 % ; le relèvement des salaires et pensions suivant l'élévation du coût de la vie, l'augmentation — de près de 40 % — du nombre des agents imposée par l'application, dès le 1^{er} octobre 1919, de la journée de huit heures, en sont la cause — Quant aux dépenses de combustible, de matières premières, de réparations et d'entretien, elles devaient s'élever — de par les circonstances de guerre, dans des proportions analogues.

Les charges de capital subissent elles aussi une augmentation sérieuse, due non à un accroissement des dividendes (ceux-ci sont au contraire diminués), mais à un accroissement des charges des obligations, qui, pour l'ensemble des réseaux, passent de 696 millions en 1913 à 1.033 millions en 1920. Le paiement des coupons n'a jamais cessé, contribuant dans une large mesure au maintien du crédit des réseaux. Les émissions d'obligations se succèdent à une cadence rapide, des emprunts sont lancés en Angleterre et aux Etats-Unis, et les amortissements sont d'ailleurs effectués en grand nombre. Mais ces charges, aggravées encore par l'élévation du loyer de l'argent, contribuent grandement à accroître les dépenses et par là même le déficit.

Par contre, les recettes sont loin d'augmenter dans les mêmes proportions. Si, en 1914, l'ensemble se chiffrait par 1.724 millions, alors que les dépenses d'exploitation n'atteignaient que 1.184 millions, par contre, ces dernières seules s'élevaient en 1920 à 7.102 millions, et les recettes n'atteignaient que 5.363 millions. D'un côté une élévation de plus de 500 %, de l'autre, de près de 210 % seulement.

Le déficit devenait ainsi considérable et devait nécessiter obligatoirement un relèvement de tarifs, malgré le trouble qu'une telle mesure risquait d'apporter à l'activité économique du pays. Le premier relèvement fut effectué le 1^{er} avril 1918, bien que les réseaux aient signalé dès 1916 la gravité de leur situation et réclamé une sérieuse augmentation : à celle-ci fixée à 15 %, le Gouvernement consentit dans un projet, qui comportait des modifications aux Conventions et prévoyait en particulier une certaine solidarité entre les réseaux, stipulant que les produits de la majoration seraient groupés chaque année, et qu'au-dessus d'un certain maximum, les réseaux les moins prospères recevraient une partie de l'excédent des autres : on voit déjà dans cette disposition une ébauche de la Convention de 1921 ; le projet fut repoussé par le Parlement, mais un second projet — qui sans modifier les Conventions — autorisait un relèvement de 25 %, pour une période de six ans, à partir de la cessation des hostilités fut voté et l'augmentation appliquée le 15 avril 1918. De plus, les tarifs de base furent remaniés et unifiés en 1919 et 1920, provoquant une augmentation moyenne de 40 %.

Mais ces mesures, sans concordance avec l'augmentation énorme des dépenses, ne suffirent pas à rétablir l'équilibre et le Gouvernement dut en février 1920, autoriser un second relèvement, s'ajoutant au premier, et atteignant pour les voyageurs 45,50 et 55 % suivant les classes et 115 % pour les marchandises. Malheureusement, ces dernières augmentations — peut-être efficaces lorsqu'elles étaient proposées — ne correspondaient plus à la réalité lors de leur application, aussi l'exercice 1920 devait-il se solder par un déficit de près de trois milliards.

En ce qui concerne les transports militaires dont les tarifs très inférieurs étaient fixés par le traité Cotellet de 1898, prenant pour base le prix moyen du transport d'une tonne de

marchandises, un Avenant fut signé le 12 juin 1919 : les prix des transports militaires seraient relevés pour couvrir les prix de revient de ces transports et l'on rembourserait aux réseaux, une somme dont le rapport à leur déficit total serait égale au rapport entre les transports militaires et l'ensemble du trafic.

Le relèvement des tarifs opéré en 1918, celui de 1920, l'Avenant au traité Cotellet, la loi du 26 décembre 1914, autorisant les Compagnies du Nord et du P.L.M. qui ne jouissaient plus de la garantie d'intérêts, à reporter tout ou partie de leurs insuffisances à leur compte de premier établissement, toutes ces mesures s'avérèrent cependant insuffisantes pour compenser l'accroissement des dépenses et par là même combler le déficit croissant. Par suite de l'augmentation considérable des dépenses des réseaux, le produit net de l'exploitation, simple différence entre les recettes et les seules dépenses d'exploitation, sans les charges de capital — qui atteignait 745 millions en 1913, s'est changé en un déficit de 1.600 millions environ en 1920 (exactement 1.739,5) et entre 1914 et 1920, le déficit total a atteint 6.190 millions. Dans ces conditions, le Trésor a dû rembourser depuis 1914 jusqu'en 1920 inclus, au titre de la garantie d'intérêt, 1836 millions pour les divers réseaux. D'autre part, les Compagnies du Nord et du P.L.M. autorisées par la loi de 1914 à imputer provisoirement leurs insuffisances à leur compte d'établissement, ont dû recourir à cet expédient jusqu'à concurrence respectivement de 1095 et 1183 millions — jusqu'en 1920 inclus. Enfin, le Trésor a dû couvrir les déficits du réseau de l'Etat (1765 millions).

Le déficit considérable atteint non seulement les Compagnies, mais également l'Etat, car ce dernier doit, en vertu de la garantie d'intérêt, avancer le complément, si le revenu net des réseaux ne suffit pas à faire face aux charges provenant du paiement de l'intérêt et de l'amortissement des obligations, et du paiement du dividende minimum garanti. Si depuis 1914, le compte d'exploitation des Compagnies du Nord et du P.L.M. assure le service de l'emprunt en cas de déficit, il n'en est pas de même des autres Compagnies, pour lesquelles la garantie d'intérêt existe toujours : l'Etat couvre

donc leur déficit, comme celui de son propre réseau, mais en s'imposant là une charge considérable.

Une semblable situation ne pouvait durer. En effet, de par le maintien des Conventions en vigueur, les Compagnies du Nord et du P.L.M. qui n'auraient pu recourir plus longtemps à l'expédient autorisé par la loi de 1914, se seraient trouvées obligées de déposer leur bilan. Dès 1920, elles avaient intenté à l'Etat un procès en dédommagement de leurs pertes causées par la guerre, procès dont l'issue eût été sans doute défavorable à l'Etat, étant donnée la jurisprudence établie en la matière. Peut-être même auraient-elles été fondées à demander la résiliation de leur contrat, et par suite, leur rachat dans les conditions prévues par leur cahier des charges, en tenant compte des recettes d'exploitation des années antérieures à 1914. Quant aux Compagnies de l'Est, de l'Orléans et du Midi, elles auraient continué leurs appels à la garantie en se désintéressant de plus en plus de leur exploitation, puisque leur dette respective eût excédé la valeur du matériel constituant le gage du remboursement de cette dette. Enfin, les déficits du réseau de l'Etat auraient continué à peser sur le Trésor.

Il était donc urgent d'une part, pour le passé, de régler la question des charges extra-contractuelles nées de la guerre et le problème de la réparation des dommages matériels, d'autre part, pour l'avenir, de modifier les rapports financiers de l'Etat avec les réseaux. Aussi, la révision des Conventions se révélait-elle indispensable, tant dans l'intérêt des Compagnies pour assurer leur équilibre financier, que dans celui de l'Etat, pour décharger son budget d'un fardeau si écrasant. Cette idée de révision ne faisait d'ailleurs qu'accompagner la nécessité — apparue dès la cessation des hostilités — d'uniformiser l'organisation des chemins de fer dans toute la France ; cette tendance trouva sa consécration dans la Convention du 28 juin 1921.

CHAPITRE II

Le régime financier de la Convention du 28 juin 1921

SECTION I. — LES PRINCIPES ESSENTIELS DU NOUVEAU RÉGIME DES CHEMINS DE FER

C'est dans ces conditions qu'a été institué un nouveau régime des chemins de fer par la loi du 29 Octobre 1921, approuvant une Convention passée le 28 juin 1921, entre le Ministre des Travaux Publics et les grands réseaux, y compris le réseau de l'Etat et le syndicat des chemins de fer de ceinture. Pour la première fois, une Convention unique était passée entre l'Etat et les grands réseaux. L'élaboration et la mise au point de cette importante réforme a duré un an et demi, le projet ayant été présenté au Parlement dès le mois de Mai 1920, et ayant subi à plusieurs reprises des remaniements profonds.

Depuis longtemps, l'on désirait une solidarité plus grande entre les réseaux, tant dans leur organisation administrative que dans leur régime financier. La Convention de 1921 s'est employée à ce but en créant à la fois un régime financier commun et des organismes administratifs communs. La coordination administrative a été assurée par deux organes : le Comité de Direction, délibérant sur toutes les questions intéressant l'ensemble des réseaux (coordination technique, liaison des services, règlement, types de signalisation, de matériel, statut du personnel), et le Conseil Supérieur des Chemins de Fer, obligatoirement consulté par le Ministre sur les questions d'intérêt commun à tous les réseaux en matière

technique, commerciale, administrative et financière, et qui provoque la révision des tarifs pour assurer l'équilibre du fonds commun.

Sur le plan financier, en ce qui concerne la liquidation du passé, l'Etat prend à sa charge, les insuffisances des années de guerre et de la période de trouble consécutive jusqu'au 31 décembre 1920, en faisant remise de leurs dettes de garantie de 1914 à 1920 aux Compagnies qui jouissaient encore de cette dernière, et en payant les annuités des insuffisances portées au compte d'établissement des réseaux du Nord et du P.L.M. ; il s'engage en outre à remettre les réseaux dans un état correspondant à leur situation en 1914.

Pour l'avenir, le nouveau régime n'abroge pas complètement celui des Conventions de 1883 : le système des concessions est maintenu avec ses modalités générales et ses limitations de durée ; la gestion des réseaux demeure assurée par les Compagnies concessionnaires conformément à leurs statuts et aux lois et règlements en vigueur avant 1921 ; le régime de 1883 conservé en gros, est simplement aménagé, modernisé, et surtout adapté à la situation financière résultant de la guerre. En effet, la guerre ayant multiplié à l'excès les charges et les emprunts de l'Etat, il fallait alléger le budget, et renforcer la sécurité inhérente au crédit des Compagnies, qui, avec leur clientèle spéciale, sont les banquiers de l'Etat, puisqu'elles lui font, au moyen de leurs émissions, les avances nécessaires pour l'exécution des travaux des lignes nouvelles, c'est-à-dire pour le développement de sa propriété domaniale, avances dont le Trésor leur rembourse les charges sous forme d'annuités, pour la part qui lui incombe. On a été ainsi amené à remplacer la garantie d'intérêt pour les réseaux concédés et la subvention sans limite et à fonds perdus du Trésor au réseau de l'Etat, par un gage établi sur les tarifs, les recettes de l'ensemble du réseau devant en principe couvrir toutes les charges d'établissement et d'exploitation. Ces charges comprennent notamment le service des obligations et un revenu des actions pouvant comporter, en plus des dividendes minima et incompressibles fixés par les Conventions de 1883, une prime calculée d'après les augmentations de recettes et les améliorations du produit industriel. A la régie désintéressée qui, avant la guerre,

avait été la conséquence, pour les réseaux de l'Orléans et du Midi, du système de la garantie d'intérêt, se trouve donc substituée une exploitation intéressée pour tous les réseaux, rendus financièrement solidaires, dans une certaine mesure, par la création d'un fonds commun, et dont la puissance de crédit accrue permet alors de dégager le budget de l'Etat.

Le principe essentiel, fondamental, de la solidarité financière des réseaux réside ainsi dans l'équilibre des recettes et dépenses de l'ensemble de ces réseaux, de telle façon que les excédents des réseaux productifs puissent être affectés à la couverture des insuffisances des réseaux déficitaires, par l'intermédiaire du fonds commun.

En compensation des charges assumées par l'Etat au titre des exercices 1914 à 1920, et comme contre-partie des nouveaux arrangements financiers, les réseaux ont fait des concessions importantes notamment en ce qui concerne :

- les conditions de reprise par l'Etat du matériel roulant et des objets mobiliers en fin de concession et en cas de rachat : les travaux d'électrification, non remboursables en cas de rachat ;

- l'abandon au profit du fonds commun, du capital rendu éventuellement disponible par la fin de l'amortissement des obligations anciennes avant le terme normal des concessions ;

- la renonciation à toutes réclamations pour les charges de guerre et le règlement des comptes de garantie, et à toutes instances en cours en 1921 ;

- la participation aux dépenses d'établissement des lignes nouvelles, portée de 25.000 francs par kilomètre au cinquième de la dépense totale. L'article 10 stipule en effet que les dépenses de construction des lignes nouvelles seront à la charge de l'Etat pour quatre cinquièmes et du réseau intéressé pour un cinquième : la participation des réseaux est donc sensiblement plus importante que sous l'empire des Conventions de 1883. Si le compte définitif des dépenses de la ligne est supérieur au montant de l'évaluation du projet présenté par le réseau, celui-ci supporte la moitié de l'excédent, sauf cas de force majeure. La Convention de 1921, adopte à cet égard une solution transactionnelle entre celles des Conventions de 1883, qui, suivant les réseaux, ne pré-

voyaient pas de sanction explicite en cas de dépassement, ou mettaient tout l'excédent à la charge de la Compagnie. La sanction prévue en 1921 peut être efficace, car tout accroissement des charges d'un réseau a sa répercussion et sur le produit net et sur le fonds commun.

Tels sont les principes généraux du nouveau régime des chemins de fer. Celui-ci équivaut à l'ancien au point de vue de la sécurité des porteurs des valeurs de chemins de fer : ce dernier comportait la garantie directe du Trésor ; le nouveau comporte la garantie de la solidarité financière des réseaux s'exerçant au moyen du fonds commun, alimenté d'abord par les excédents de recettes et les écrètements de primes des réseaux prospères, et en second lieu, par des avances de l'Etat remboursables dans un court délai. L'équilibre du fonds commun, qui est à la base du nouveau système, doit être rétabli dans ce court délai au moyen de relèvements de tarifs combinés de façon à assurer, non seulement la couverture des dépenses, mais aussi le remboursement des avances temporaires de l'Etat. Il y a ainsi analogie entre l'ancienne garantie de l'Etat et la nouvelle garantie du fonds commun. La sécurité des obligations reste donc entière ; il en est de même pour les actions qui jouissent d'un revenu minimum assuré et ne sont assimilables aux actions proprement dites que par le superdividende, variable, représenté par la prime de gestion et dont le prélèvement est, comme celui du dividende lui-même, assuré par les ressources normales ou exceptionnelles du fonds commun.

En ce qui concerne les rapports financiers entre l'Etat et les réseaux, le régime de 1883 était caractérisé par l'autonomie financière absolue des Compagnies ; chacune d'elles exploitait sa concession indépendamment de toute obligation financière commune, et bénéficiait individuellement de la garantie de l'Etat, qui portait sur les charges du capital-obligations et sur une somme représentant le dividende minimum à verser aux actions. Cette garantie, en cas de besoin, était avancée directement par le Trésor à chaque réseau, et aucune compensation n'était possible entre les résultats d'exploitation des diverses Compagnies. Le régime de 1921 débarrasse en principe le budget de l'Etat de toutes charges, soit au titre de la garantie pour les réseaux concédés, soit au

titre des insuffisances du réseau de l'Etat. Le Trésor a seulement à consentir des avances temporaires qui peuvent être effectuées pour son compte par les réseaux, les charges de ces emprunts incombant seules au budget de l'Etat.

SECTION II. — LA LIQUIDATION DU PASSÉ

La Convention de 1921 a eu — entre autres résultats — celui de mettre fin au régime de la garantie d'intérêt. Cette suppression est d'ailleurs plus apparente que réelle, car si le mot est supprimé, le principe subsiste au fond, puisque dans ce régime, le déficit doit être comblé par des avances du Trésor (avances remboursables, il est vrai, à très court terme), si l'équilibre ne peut être réalisé au moyen des tarifs. Mais la Convention a fait plus : pour faciliter le rétablissement financier des réseaux, et tenir compte des charges de guerre exceptionnelles, elle a stipulé l'arrêt des dettes de garantie au 31 décembre 1913 pour les deux Compagnies qui restaient débitrices de ce chef, et la remise des dettes contractées par chacun des cinq grands réseaux pendant la période de guerre, au titre de la garantie d'intérêt. Ces deux mesures, contenues dans l'article 19 de la Convention, constituent une partie de ce que l'on a appelé la liquidation du passé.

Donc, en premier lieu, les dettes ont été arrêtées au 31 décembre 1913 : elles s'élevaient alors respectivement pour les Compagnies de l'Orléans et du Midi à 312 et 340 millions environ. Les dettes de ces deux Compagnies restent entières, mais cessent de porter intérêt à partir de cette date. L'abandon par l'Etat de ces intérêts équivaut à une remise annuelle de huit millions pour l'Orléans et de six pour le Midi, soit pour l'ensemble des années restant à courir jusqu'à la fin des concessions, une remise totale de 359 et 300 millions. Cette mesure se justifiait surtout par le fait que les Compagnies débitrices n'auraient pu — sous le nouveau régime — rembourser leurs dettes avant la fin de leurs concessions, puisque leurs excédents de produit net, après les prélèvements autorisés sur les recettes, doivent être versés au fonds commun.

En outre, l'Etat a fait remise aux Compagnies des dettes contractées par elles pendant la période de guerre au titre

de la garantie. Dépossédés de leur liberté d'exploitation, les réseaux concédés étaient devenus pendant cette période de véritables réseaux d'Etat, et devaient ainsi être traités comme le réseau d'Etat lui-même, pour les exercices 1914 à 1920 ; le montant des dettes contractées par les réseaux du titre de la garantie pendant les années 1914 à 1920 inclus atteint pour l'ensemble 1.836 millions. Les insuffisances d'exploitation des années de guerre sont ainsi prises en charge purement et simplement par l'Etat : la Compagnie ne peut se voir réclamer des intérêts dans le cas où on lui a payé à cet égard plus qu'il ne lui était dû ; les sommes versées par l'Etat aux Compagnies pour équilibrer leurs comptes d'exploitation de 1914 à 1920 n'ont plus le caractère d'avances passibles d'intérêts, et les dispositions qui obligent les réseaux à rembourser avec intérêt les avances reçues en trop ne sont pas applicables.

La liquidation du passé réalisée par la Convention de 1921 eût été incomplète, si elle avait été limitée à la remise des dettes de garantie ; cette importante mesure devait naturellement être suivie de la prise en charge par l'Etat, d'une manière définitive, des charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts effectués par le Nord et le P.L.M. pour couvrir leurs insuffisances d'exploitation pendant la période de guerre : cette prise en charge a été prévue par l'article 19 de la Convention.

Un des principaux objets de la Convention du 28 juin 1921 a été enfin d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des grands réseaux par le jeu des tarifs. Elle a voulu de la sorte réduire au minimum l'intervention de l'Etat dans la couverture des déficits d'exploitation. Celui-ci, en vertu des articles 13 et 17 de la Convention, peut être amené à faire au fonds commun des avances remboursables par ce dernier dans le délai de deux ans. L'Etat peut demander aux réseaux de faire ces avances pour son compte au moyen d'émissions d'obligations, sauf pour lui à en supporter les charges jusqu'au moment où il en opère le remboursement. Cependant, pour les six premières années d'application de la Convention, et pour éviter des relèvements importants de tarifs susceptibles de gêner la reprise économique du pays, l'Etat devait supporter, sans jamais espérer en être remboursé, les charges

des emprunts émis par les réseaux pour couvrir les avances faites au fonds commun pendant cette période.

SECTION III. — L'INSTITUTION DU FONDS COMMUN
ET LA RÈGLE FONDAMENTALE DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE
DES RÉSEAUX

L'institution du fonds commun est la réalisation, dans sa forme financière, du principe de la solidarité des réseaux, qui est à la base du régime de la Convention du 28 juin 1921. Le fonds commun est la pièce maîtresse de ce régime ; il en constitue le rouage essentiel, le point vital. Sa création était le corollaire nécessaire de l'unification établie dans l'organisation administrative des réseaux. Le fonds commun, précise l'article 13 de la Convention, est destiné à réaliser la solidarité financière des grands réseaux, à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie. L'idée du fonds commun n'est pas tout à fait une innovation de la Convention de 1921. La loi du 14 février 1920, autorisant temporairement de nouveaux relèvements de tarifs, avait prévu un fonds commun, devant assurer la solidarité financière des réseaux. Mais, en ce domaine, la loi de 1920 n'a pas été appliquée ; les résultats d'exploitation de l'exercice 1920 se sont traduits, pour tous les réseaux, par des déficits supérieurs aux recettes accrues des majorations : il ne pouvait donc y avoir de fonds commun.

Suivant l'article 13 de la Convention, le fonds commun fait l'objet d'un compte ouvert dans les écritures du Trésor public : il s'agit donc d'un compte de trésorerie indépendant des comptes budgétaires comme des exercices financiers et dont les entrées et sorties sont contrôlées par la Caisse centrale du Trésor. Le fonds commun, simple compte spécial n'a ainsi aucune personnalité propre. C'est un organe intermédiaire entre les réseaux et le Trésor public. Il joue le rôle d'un réservoir devant assurer au circuit recettes-dépenses de tous les réseaux, une alimentation sans acomptes.

Si le fonds commun a pour objet de réaliser l'équilibre entre les recettes des réseaux d'une part, et leurs dépenses et

charges d'autre part, il doit établir également son propre équilibre. Pour faire face à ses charges nouvelles, c'est-à-dire pour combler les insuffisances d'exploitation des réseaux déficitaires, il dispose de différentes ressources, les unes normales, les autres exceptionnelles : les premières sont constituées par les excédents de recettes des réseaux favorisés, excédents auxquels s'ajoutent, le cas échéant, les écrètements de primes des réseaux, les majorations de tarifs et les avances du Trésor ne sont que des ressources exceptionnelles.

1° Les ressources normales du fonds commun : les excédents de recettes des réseaux.

Les excédents de recettes ou les déficits d'exploitation de chaque réseau résultent de la balance entre les recettes brutes de toute nature, telles qu'elles entrent dans leurs comptes d'exploitation, et la somme des divers prélèvements que les réseaux effectuent sur ces recettes brutes, suivant les dispositions de l'article 15 de la Convention. Cette balance constitue, pour chaque réseau, le compte de liquidation de l'exercice. Les dépenses d'exploitation, les charges du capital, les déficits des exploitations annexés, l'ancien dividende garanti et la prime de gestion, constituent les divers prélèvements mentionnés par l'article 15. Les charges du capital comprennent les charges effectives (intérêts, amortissement, frais accessoires) des actions, diminuées de l'ancien dividende garanti, et les charges effectives des emprunts de toute nature contractés ou pris en charge par les réseaux. Ce sont les charges afférentes aux émissions d'obligations ou de bons faites par les réseaux pour couvrir les dépenses d'établissement des lignes nouvelles (construction et mise en service), les dépenses de travaux complémentaires, d'acquisition de matériel roulant. Il faut d'ailleurs déduire de ces charges, en premier lieu, les annuités payées par l'Etat aux réseaux en remboursement de la part qui lui incombe dans les dépenses de premier établissement, puis les subventions des départements, communes et particuliers intéressés (remboursement, en capital ou annuités des dépenses d'acquisition de terrains), les annuités de remboursement aux Compagnies du Nord et du P.L.M. des emprunts émis par elles pour couvrir leurs insuffisances de

guerre, et enfin les annuités de remboursement des emprunts effectués par les réseaux pour couvrir les insuffisances d'exploitation des exercices 1921 à 1926 inclus, qui jusqu'à cette dernière date, sont supportées définitivement par le Trésor, et à partir de 1927 payées par lui aux réseaux prêteurs, mais à charge de remboursement par le fonds commun. Toutes ces déductions se trouvent justifiées, car si un réseau prélevait sur les recettes, des charges d'emprunts qui lui sont déjà remboursées par ailleurs, il toucherait deux fois pour le même motif. L'article 15 contient des dispositions spéciales pour le réseau de l'Etat, en vue d'assurer à ce dernier l'égalité de traitement avec les autres Compagnies. Les prélèvements des réseaux concédés comprenant les charges des capitaux, le réseau de l'Etat prélève, de son côté, les charges de capital prévues pour l'ancien réseau de l'Ouest, sous déduction des annuités payées par l'Etat — et les charges fictives de capital afférentes à l'ancien réseau de l'Etat.

En outre, l'article 18 de la Convention stipule que seront prélevées sur les recettes — au titre de l'ancien dividende garanti — des sommes représentant pour chacun des réseaux concédés, le dividende minimum proprement dit, qui s'ajoute à l'intérêt statutaire et à l'amortissement des actions compris dans les charges du capital. Le total de l'intérêt et du dividende correspond au revenu minimum réservé ou garanti par les Conventions de 1883. En ce qui concerne le réseau de l'Etat, on distingue le dividende minimum des actions Ouest et le dividende afférent à l'ancien réseau ; mais cette distinction n'a d'intérêt que pour le calcul de la prime de gestion.

D'après l'article 14 de la Convention, il est alloué à chaque réseau et à son personnel des primes annuelles tendant à les intéresser au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses. En 1883, un dividende minimum variant suivant les réseaux, était garanti par l'Etat, et pouvait, après le remboursement de la dette de garantie, être augmenté, d'abord d'une somme à maximum variable comprenant tout l'excédent du produit net jusqu'à une certaine limite, et ensuite d'un tiers du superexcédent, les deux autres tiers étant versés au Trésor à titre de partage des bénéfices. En 1921, la garantie de l'Etat est remplacée par la garantie du fonds commun, équilibré, en règle générale, au moyen de

recettes provenant de la révision des tarifs et exceptionnellement, en cas d'insuffisance, par des avances du Trésor remboursables dans le délai de deux ans par le fonds commun. Cette nouvelle forme de garantie porte non seulement sur le dividende minimum fixé par les Conventions antérieures, mais aussi sur la prime de gestion qui est également une charge obligatoire. Chaque réseau porte au compte de ses charges propres, avant tout règlement avec le fonds commun, une somme représentant l'intérêt statutaire des actions, l'ancien dividende minimum, et une prime qui peut jouer même pour le réseaux déficitaires si leur gestion s'améliore ; si, après ces prélèvements, il y a excédent, celui-ci est versé au fonds commun : si les recettes sont insuffisantes pour couvrir ces prélèvements, la différence est versée au réseau par celui-ci.

Après réalisation de l'équilibre pour tous les réseaux, et constitution d'une réserve, s'il reste au fonds commun des excédents, les tarifs seront abaissés ; dans le cas contraire, des avances passagères du Trésor couvrent l'insuffisance, garantissant ainsi le paiement des coupons, tant des obligations que des actions, et le paiement de la prime de gestion assimilée à un superdividende. Ainsi les Compagnies d'Orléans et du Midi, qui, sous le régime de 1883, n'auraient pu augmenter leur dividende minimum avant d'avoir remboursé leur dette de garantie, ont pu accroître le revenu ou la réserve de leurs actionnaires dès 1921. Quant aux autres réseaux qui, avant 1914 se passaient de la garantie de l'Etat ou l'avaient remboursée, et augmentaient ainsi leur dividende minimum, la progression des primes de gestion ne suffit pas, surtout pour celui de l'Est (dont le dividende de base est peu élevé), à égaler le montant des superdividendes, qu'eût comporté l'application du régime 1883 dans les conditions économiques actuelles. Par ailleurs, le Trésor est déchargé des insuffisances du réseau de l'Etat, — désormais à la charge du fonds commun — et encaisse les primes attribuées à ce réseau.

L'article 14 de la Convention de 1921 distingue la prime du réseau et celle du personnel.

La prime du réseau se compose de deux éléments distincts : d'une part 3 % de l'excédent de la recette de l'exer-

cice considéré par rapport à celle de 1920, sans tenir compte des majorations appliquées aux tarifs de base (élément A), ce taux étant ramené à 2 % si l'excédent de recettes dépasse 20 % ; d'autre part, 1 % de la diminution par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes, comparées aux dépenses, ou, si les recettes sont supérieures aux dépenses, 1 % du total de l'excédent et de l'insuffisance de 1920 (élément B). Pour les réseaux du Nord et de l'Est, ce coefficient de 1 % devait être porté à 2, de 1921 à 1924, cette majoration devant décroître ensuite de un dixième par an et disparaître à partir de 1934. L'élément A est calculé d'après la progression des recettes tandis que l'élément B consiste dans la simple différence des insuffisances par rapport à 1920. L'année 1920 a été prise, d'ailleurs, pour le calcul des primes, comme terme invariable de comparaison, car la prime doit être la récompense régulière d'une bonne gestion, et ce résultat ne peut être atteint qu'en prenant une année fixe comme terme de comparaison : or, il était naturel de prendre pour base l'année au cours de laquelle se poursuivaient les négociations, et qui précédait immédiatement l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Pour le calcul de l'élément A, ne doivent entrer en compte que les recettes provenant du trafic au sens large du mot ; il faut écarter ensuite les produits des majorations : il s'agit de la recette nue, abstraction faite des majorations générales en vigueur. Par contre, l'élément B doit tenir compte de toutes les recettes telles qu'elles sont effectivement perçues, y compris le produit des majorations de tarifs : il ne s'agit plus de récompenser le service rendu (trafic), mais d'inciter les réseaux à améliorer le résultat financier, de les intéresser à tout ce qui intervient dans ce résultat. Les dépenses à admettre en compte comprennent les dépenses d'exploitation proprement dites et les déficits des exploitations annexes, la moitié des charges du capital, et, à partir de 1922, les primes acquises pour l'exercice précédent, tant au réseau qu'au personnel du réseau. Si les insuffisances d'exploitation sont supérieures à celles de 1920, la Convention prévoit une pénalité égale à 2 % de cette augmentation, cette pénalité devant être retranchée de la prime B de l'exercice suivant, et le cas échéant des primes B des exercices ultérieurs, jusqu'à son

complet amortissement : cette hypothèse ne s'est jamais présentée. Par contre, si le total des primes A et B dépasse une certaine limite, l'excédent est, en partie, versé au fonds commun, sous le nom d'écètements de primes.

Quant à la prime revenant à l'ensemble du personnel de chaque réseau, elle est composée des éléments A et B calculés comme ci-dessus, mais sans tenir compte des versements éventuels au fond commun. Ces éléments sont doublés jusqu'à ce que le total de la prime revenant au personnel représente 1,5 % de la recette de l'exercice considéré servant de base au calcul de l'élément A. Au-delà de cette limite, la prime du personnel continue de croître par l'addition du surplus des éléments A et B non doublés : on évite ainsi un doublement indéfini de la prime. Un décret de 1922 a, par ailleurs, déterminé les règles de répartition de la prime revenant au personnel : celle-ci étant fonction, d'une part, du développement du trafic et d'autre part, de l'économie dans l'exploitation, il y a lieu d'en écarter les agents qui n'ont pas participé à ce développement ou à cette économie. La prime allouée au personnel, étant une récompense des efforts faits par chacun en vue d'un meilleur rendement de l'exploitation des réseaux, doit être proportionnée à l'action utile de chacun selon le poste qu'il occupe. Aussi tiendra-t-elle compte, tant de l'importance des fonctions que de la façon dont le personnel s'acquitte de ces dernières.

La Convention de 1921 prévoit en outre que si le total des primes A et B acquis à un réseau dépasse le tiers de la somme fixée pour le dividende minimum proprement dit, la moitié de l'excédent est versée au fonds commun ; si après ce versement, il dépasse les deux-tiers de ladite somme, les deux-tiers du nouvel excédent y sont également versés. Ces écètements de primes constituent un élément non négligeable de ressources pour le fonds commun. Dès les premières années d'application de la Convention, l'accroissement progressif de la prime a fait jouer le déversoir : son fonctionnement n'implique nullement l'existence d'un excédent de recettes, et il peut se concevoir pour un réseau, qui, se trouvant en état d'insuffisance, doit faire appel au fonds commun. Un réseau peut ainsi, pour un exercice déterminé, avoir d'une part, une insuffisance, et d'autre part, un excé-

dent de prime à reverser au fonds commun. En ce cas, il ne peut opérer la compensation et doit verser au fonds commun l'excédent de prime, n'ayant à récupérer sur ce versement que la part à lui dévolue dans la répartition qui en est faite au prorata des insuffisances de chaque réseau.

2° Les ressources exceptionnelles du fonds commun : les avances du Trésor et le jeu des tarifs.

Alors que les excédents de recettes des réseaux constituent une ressource normale du fonds commun, le produit des majorations de tarifs n'en est qu'une ressource exceptionnelle, puisque ces majorations n'interviennent, en principe, que si la balance générale des recettes et dépenses de l'ensemble des réseaux se traduit par un excédent de dépenses : l'article 17 de la Convention prévoit les conditions dans lesquelles il est fait appel à des relèvements de tarifs pour rétablir l'équilibre.

Enfin, le fonds commun peut être alimenté éventuellement par des avances du Trésor. Le principe essentiel qui domine la Convention de 1921 est que l'équilibre du fonds commun doit être assuré par le jeu des tarifs. Cependant, ce principe n'était pas applicable dans toute sa rigueur au cours des premières années d'application de la Convention. Pour éviter un relèvement massif des tarifs susceptibles d'entraver la reprise de l'activité économique du pays et de provoquer une crise du trafic, les rédacteurs de la Convention de 1921 jugèrent prudent de prévoir une période transitoire de six ans au cours de laquelle l'équilibre du fonds commun ne serait que progressivement réalisé, les relèvements de tarifs ne pouvant intervenir que dans la limite compatible avec la situation économique générale. Ainsi, le fonds commun devait, au cours des premières années du nouveau régime, présenter un déficit dont l'article 13 prévoyait la couverture par des avances du Trésor, avances faites, soit directement en capital, soit par des émissions d'obligations des réseaux pour le compte du Trésor, obligations dont celui-ci devait supporter les charges jusqu'en 1926 inclus. A partir de 1927, l'équilibre par le jeu des tarifs doit devenir la règle, et les avances du Trésor, prévues seulement à titre exceptionnel, sont rem-

boursées dans le délai de deux ans. Les avances du Trésor revêtent donc un caractère nettement différent suivant qu'elles ont été consenties dans la période antérieure à 1927 ou postérieurement.

En réalité, le système de la couverture du déficit par des emprunts des réseaux a prévalu. Le Trésor a bien fait des avances en capital au réseau de l'Etat, mais ces avances ont été couvertes par des émissions faites pour le compte du réseau, de sorte que la situation des chemins de fer de l'Etat est devenue analogue à celle des autres réseaux. Ainsi les charges des obligations émises par les réseaux pour couvrir leurs déficits respectifs sont supportées par le Trésor jusqu'en 1926, et, à partir de 1927, par le fonds commun ; les six premières annuités de ces charges restent définitivement à la charge de l'Etat. En 1923, le Gouvernement et les réseaux se mettent d'accord pour adopter un système comportant le paiement par l'Etat de six annuités, du 31 décembre 1922 au 31 décembre 1927, les charges de première année étant incorporées au principal des insuffisances à rembourser par annuités ; (les annuités dues par l'Etat aux Compagnies se paient à terme échu, le 31 décembre de l'année qui suit celle de l'émission des titres). Ce système a été appliqué régulièrement de 1922 à 1926, et un chapitre spécial du budget de l'Etat a été doté, pour chacun de ces exercices, des crédits nécessaires au paiement des annuités ainsi calculées. En 1927, les charges auraient été les mêmes qu'en 1926, cet exercice s'étant soldé par un excédent à verser au fonds commun. Mais à la suite de débats parlementaires, l'accord de 1923 est dénoncé, ce qui dispense l'Etat du paiement de la dernière annuité et le fait bénéficier immédiatement de l'annuité de remboursement afférente aux charges des avances faites au réseau de l'Etat. Par contre, ce système imposait au Trésor le remboursement à chaque réseau, du capital des charges de première année, puisque les réseaux en avaient fait l'avance et que le Trésor avait payé seulement les charges de cette avance.

Le montant de ces charges de première année s'élevait, pour l'ensemble de la période 1921-1926, à environ 145 millions. Le Gouvernement fit admettre par les réseaux que les dites charges leur seraient remboursées, non en capital, mais

par annuités, en raison des difficultés de trésorerie éprouvées par l'Etat. Ce système est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1927 ; ces annuités concernant le règlement de la dette contractée par l'Etat pour la période 1921-1926, ne seront jamais remboursées au Trésor par le fonds commun.

Ainsi a été réglé le paiement aux réseaux par l'Etat, des annuités d'insuffisances que la Convention de 1921 avait mises à sa charge jusqu'au 31 décembre 1926. Après cette date, la Convention stipule que ces annuités sont prélevées sur le fonds commun sans entrer en ligne de compte dans le calcul des primes. Que le fonds commun soit en excédent ou en déficit, l'Etat doit, après le 1^{er} janvier 1927, comme auparavant, verser aux réseaux intéressés les charges de leurs emprunts relatifs aux insuffisances de 1921 à 1927. Toutefois, à partir de cette date, ces versements ne constituent plus des paiements définitifs, mais simplement des avances de la part du Trésor qui doit en être remboursé par le fonds commun. Ce dernier assure donc, à partir de 1927, le remboursement au Trésor des annuités restant à courir pour le service des obligations émises par les réseaux de 1921 à 1926.

Pour la période postérieure à 1927, l'équilibre du fonds commun doit en principe, être obligatoirement réalisé par le jeu des tarifs. On ne peut concevoir alors que des insuffisances momentanées, devant être rapidement résolues par un aménagement des tarifs. Par suite, les avances du Trésor destinées à assurer l'équilibre du fonds commun jusqu'au moment où se ressentent les effets de l'ajustement des tarifs, ne peuvent être en principe que de courte durée. C'est pourquoi l'article 17 de la Convention prévoit le remboursement de ces avances par le fonds commun dans le délai maximum de deux ans. Le Trésor n'est pas tenu de faire ces avances en capital, et l'Etat conserve, après 1927, la faculté de les faire couvrir, en totalité ou en partie, par des emprunts des réseaux : ceux-ci financeront donc les avances que le Trésor peut avoir à faire au fonds commun. Si l'Etat fait appel au crédit des réseaux pour faire des avances au fonds commun, il doit rembourser à chaque réseau intéressé les charges de ces emprunts, par voie de crédits budgétaires, jusqu'au moment où par le rétablissement — obligatoire dans le délai de deux ans — de l'équilibre du fonds commun, il sera mis à

même, au moyen des disponibilités de ce dernier, de rembourser à chaque réseau le capital des sommes empruntées pour le compte du Trésor. En période de trésorerie aisée, l'Etat a ainsi intérêt à faire en capital ses avances au fonds commun plutôt que de faire emprunter les réseaux à sa place et de grever son budget de charges, temporaires, mais non récupérables sur les excédents éventuels du fonds commun. Cette conclusion s'impose avec d'autant plus de force que, dans le cas d'emprunts réalisés par les réseaux pour le compte de l'Etat, pour couvrir leurs insuffisances, celui-ci doit verser à ces réseaux, et les charges effectives de la partie de ces insuffisances non amortie au 30 avril par des excédents d'autres réseaux, et les charges de première année de la totalité de ces insuffisances, même si elles sont couvertes au 30 avril suivant par lesdits excédents. Tout exercice, même s'il se traduit par un excédent pour l'ensemble, donnera lieu au paiement par l'Etat des charges de première année s'il y a un seul réseau déficitaire, et si ce réseau a été amené à emprunter pour couvrir son déficit. Aussi, l'Etat peut-il éviter cette conséquence fâcheuse en consentant ses avances en capital, et en veillant strictement à ce que les mesures propres à rétablir l'équilibre du fonds commun soient prises en temps utile.

3° *Le fonctionnement du fonds commun et la création du fonds de réserve.*

Ces précisions sur les ressources — tant normales qu'exceptionnelles — du fonds commun doivent être accompagnées de quelques mots d'explication relatifs à son fonctionnement et au fonds de réserve qu'il permet de constituer. On sait que l'excédent des recettes, s'il en existe, est versé au fonds commun, et qu'inversement ce dernier verse aux réseaux la différence, si les recettes ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements. Il ne peut donc s'agir que des résultats de l'exploitation tels qu'ils apparaissent après la liquidation de l'exercice ; les versements à faire ou à recevoir par les réseaux ne peuvent être déterminés qu'après la clôture des comptes d'exercice. Il n'est prévu aucun versement à faire

obligatoirement par les réseaux au fonds commun avant cette date.

Ce fonds commun peut faire pourtant aux réseaux, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie. Il ne s'agit pas là d'une obligation ; la réalisation de ces avances est liée aux deux conditions suivantes : l'existence dans le fonds commun de ressources suffisantes (il faut entendre par là un actif excédant les charges des obligations émises en couverture des insuffisances de 1924 à 1926, que le fonds commun doit, à partir de 1927 rembourser au Trésor), et l'autorisation du Ministre des Travaux Publics. La Convention ne précise pas à quelles conditions (taux d'intérêt), des avances seront faites au cours d'exercice, ni pour quelle durée elles seront consenties. On admet qu'il s'agit d'avances à court terme, destinées à subvenir à des difficultés temporaires de trésorerie, appelées à être remboursées au plus tard à la date du règlement annuel du fonds commun, le 30 avril.

Outre ces avances faites directement par le fonds commun à un réseau, d'autres opérations de crédit peuvent avoir lieu de réseau à réseau. Ceux-ci ont reconnu l'utilité de ces avances au cours d'exercice, et se sont déclarés disposés, dans le cas où le fonds commun ne posséderait pas de ressources suffisantes, à se consentir mutuellement des prêts. Mais ils ont demandé que les opérations de cet ordre ne passent pas par l'intermédiaire du fonds commun, et conservent un caractère inter-réseaux. Bien que non prévues par la Convention, elles sont très régulières.

Le fonds commun devant faire l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor, les réseaux doivent fournir tous les ans, à l'Administration, les éléments nécessaires pour la tenue de ce compte. La Compagnie P.L.M. a été autorisée à ouvrir une comptabilité particulière dont l'objet est de présenter annuellement quatre comptes distincts, indiquant, le premier : les charges et les ressources du fonds commun ; le second : l'application faite au déficit de chaque réseau des résultats de la répartition annuelle des excédents d'exploitation et des excédents de primes ; le troisième : le montant des insuffisances à couvrir, pour chaque réseau déficitaire, par des avances du Trésor ou des obliga-

tions des réseaux, et le dernier, les règlements des réseaux entre eux. Ces comptes annuels ainsi établis font l'objet d'une procédure rapide de liquidation provisoire. Un arrêté ministériel approuvant le règlement provisoire, doit intervenir en temps utile pour permettre la répartition effective des ressources du fonds commun, par voie de virements entre les réseaux, à la date du 30 avril. Ce règlement provisoire est modifié ultérieurement pour tenir compte des rectifications que font apparaître les règlements définitifs des comptes des réseaux.

Enfin, lorsque les encaissements du fonds commun, après remboursement des avances à lui faites par le Trésor excéderont ses versements, l'excédent constituera une réserve dont le maximum sera fixé par le Ministre. Si au 31 décembre d'une année, l'excédent des encaissements du fonds commun dépasse le maximum de la réserve, le surplus appartiendra à l'Etat. On sait qu'à partir de l'exercice 1927, le fonds commun doit faire face, à la fin de chaque année, aux charges qui pèsent sur lui au titre des exercices antérieurs, et assurer l'équilibre de l'exercice même qui vient de se clore. Pour ce double objet, il va disposer des recettes du trafic, et d'un prélèvement éventuel sur le fonds de réserve. Celui-ci, alimenté par les versements des exercices excédentaires, doit permettre, en cours d'exercice, d'alimenter la trésorerie des réseaux et de faire face aux insuffisances de recettes. Ces insuffisances peuvent provenir, soit des retards apportés à l'ajustement des tarifs nécessaire pour assurer l'équilibre du fonds commun, soit d'une baisse du trafic ; le fonds commun doit trouver dans la réserve ainsi constituée, les sommes nécessaires pour assurer, en fin d'exercice, l'équilibre de l'exercice considéré.

L'objet du fonds de réserve est donc limité : il doit permettre aux réseaux et au Trésor lui-même d'être prévoyants dans les années favorables, pour les aider à équilibrer, avec les seules ressources du trafic, les résultats d'exploitation d'années plus mauvaises. Le fonds de réserve est ainsi destiné à combler une insuffisance peu importante de recettes due à une baisse passagère du trafic ; il ne saurait être capable de faire face à une baisse du trafic importante ou à une

augmentation exceptionnelle des frais de transport, suivant une forte dépréciation de la monnaie.

Il est à signaler enfin que, le maximum de la réserve ayant été dépassé, si le fonds a versé des excédents au Trésor, les tarifs peuvent être abaissés de manière à équilibrer au mieux le recettes et les charges du fonds commun. Mais cet abaissement des tarifs est une hypothèse bien peu vraisemblable...

SECTION IV. — APERÇU GÉNÉRAL SUR LA CONVENTION DE 1921

Les circonstances nées de la guerre ont ainsi amené à instaurer un nouveau régime des chemins de fer. Ce régime institué par la Convention du 28 juin 1921 est entré en vigueur rétroactivement, au point de vue financier, le 1^{er} janvier 1921. Tandis que l'association entre l'Etat et les Compagnies, dont le principe était essentiel dans les Conventions de 1883, devient moins importante, du moins en théorie, l'idée d'une coopération, d'une association des réseaux entre eux, passe au contraire au premier plan : les Compagnies doivent s'entr'aider et si elles ne le peuvent, un effort supplémentaire sera demandé aux usagers sous forme d'augmentation des tarifs : l'Etat, autrement dit le contribuable, n'intervient qu'à titre secondaire. Cette idée provoque la création d'un fonds commun. Mais si les réseaux doivent s'entr'aider, il est à craindre que certains se désintéressent de leur exploitation puisqu'ils n'ignorent pas que leurs bénéfices supplémentaires iront combler le déficit des réseaux voisins : d'où la création, pour remédier à cette éventualité, des primes de gestion. En outre, l'Etat, qui, avant 1921, avait à surveiller les comptes des Compagnies pour voir si la garantie d'intérêt devait jouer réellement, doit s'assurer que chaque réseau verse normalement ses excédents au fonds commun, ce qui explique la nécessité d'un contrôle financier sur les Compagnies. Enfin, ce régime maintient le principe de la contribution du Trésor, sous forme d'annuités, aux dépenses d'établissement des lignes nouvelles, destinées à compléter l'organisme qui est la propriété domaniale de l'Etat et dont les Compagnies ne sont que les exploitants temporaires. Au point de vue de l'exploitation, le système de la garantie d'intérêt est rem-

placé par la couverture automatique des dépenses et des charges au moyen des révisions de tarifs.

La Convention de 1921 est en premier lieu un contrat de liquidation de la situation qui se présentait alors ; elle modifie par ailleurs l'organisation administrative et l'organisation financière des chemins de fer, mais en laissant à chaque Compagnie son organisation intérieure, et en comportant seulement un accord entre l'Etat et les grands réseaux d'intérêt général, accord qui réglemente d'ailleurs les rapports administratifs et financiers des réseaux entre eux, ainsi que ceux des réseaux et de l'Etat. Malheureusement l'œuvre ainsi réalisée présentait de graves défauts et permettait, par son imprécision, l'apparition de litiges entre l'Etat et les réseaux. En posant le principe de l'équilibre du fonds commun par l'automatisme des tarifs, les auteurs de la Convention entendaient supprimer pour l'avenir les déficits d'exploitation et réduire au minimum les besoins d'emprunts et les charges en résultant pour l'Etat. En réalité, l'obligation stricte du relèvement des tarifs au cas de déficit du fonds commun, n'est même pas insérée dans le texte de la Convention. Seul, le Conseil Supérieur des Chemins de Fer peut provoquer la révision des tarifs pour assurer l'équilibre du fonds commun, en proposant au Ministre de décider les augmentations. Et encore, à partir de 1924, ne peut-il statuer que sur les questions que ce dernier lui renvoie : le relèvement des tarifs est ainsi laissé à la discrétion du Gouvernement, et l'intervention du Conseil Supérieur en ce domaine devient surtout théorique : aussi peut-on affirmer dans ces conditions que le jeu automatique des tarifs n'existe pas. Enfin, si la Convention prévoyait la couverture des déficits des exercices 1921 à 1926 par des emprunts à long terme émis pour le compte de l'Etat, elle spécifiait que ce procédé ne devait intervenir pour les exercices ultérieurs que d'une manière facultative et exceptionnelle. Malheureusement, ce procédé — licite puisqu'on avait eu le tort de le prévoir — devait être fréquemment utilisé par la suite — après 1926 — et dans une mesure certainement beaucoup plus importante que ne le pensaient les rédacteurs de la Convention de 1921.

CHAPITRE III

La crise économique et le déficit des réseaux depuis 1930

L'Avenant du 6 juillet 1933

SECTION I. — L'AGGRAVATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE MALGRÉ LA RÉFORME DE 1921

D'après les prévisions des auteurs de la Convention du 28 juin 1921, le nouveau régime devait donner des résultats tels qu'à partir de 1927, le Trésor n'aurait plus à intervenir pour réaliser l'équilibre, les décaissements qu'il pourrait avoir à faire exceptionnellement, constituant de simples avances de trésorerie remboursables dans un court délai par le fonds commun remis en équilibre par un réajustement des tarifs. Or, en 1926, pour la première fois depuis l'existence des chemins de fer, les résultats d'exploitation se sont traduits, pour l'ensemble des grands réseaux, toutes dépenses et chargés payées, par un excédent atteignant 560 millions en chiffres ronds. Grâce au nouveau régime de solidarité, le Trésor n'a pas eu à supporter les insuffisances des réseaux restés déficitaires, insuffisances qui, malgré les excédents considérables des autres réseaux, auraient été à sa charge sous le régime antérieur de la garantie particulière à chaque réseau. Mais l'année 1926 a été exceptionnelle, la dévalorisation accentuée du franc ayant multiplié d'une façon anormale les transactions commerciales, et par suite, les transports, elle ne saurait s'intégrer dans l'évolution normale du nouveau régime des chemins de fer.

L'année 1927 a, par contre, subi une crise économique causée par l'adaptation à la revalorisation partielle de la monnaie, et par l'augmentation des impôts nécessaires au redressement financier, dont les transports supportent une très large part. Aussi, les excédents de certains réseaux n'ont-ils pas été suffisants pour couvrir les déficits des autres, et les insuffisances propres à cet exercice se sont-elles élevées à 230 millions. Mais, comme la précédente, l'année 1927 doit être considérée comme exceptionnelle. Grâce à une majoration générale des tarifs-marchandises et à une reprise de l'activité économique, l'année 1928 a vu de nouveau se réaliser, pour l'ensemble des grands réseaux un superéquilibre des recettes et dépenses propres à cet exercice. Quand au fonds commun, grevé d'une dette annuelle de 500 millions, afférente aux emprunts effectués de 1921 à 1926 pour couvrir les insuffisances provenant de majorations de tarifs trop tardives, il n'est pas néanmoins remis en équilibre, du fait des sommes qu'il doit rembourser au Trésor. La stabilité monétaire entraînant celle des prix et des salaires, la situation financière des réseaux aurait pu continuer à s'améliorer jusqu'à la consolidation d'un superéquilibre du fonds commun lui-même. Mais pour atteindre ce but, il fallait sans tarder diminuer l'impôt excessif frappant en particulier le trafic des voyageurs, mettre les réseaux en mesure de tirer parti des transports automobiles au lieu d'en subir la concurrence, et enfin apporter un frein tant aux dépenses de personnel qu'à la progression des charges des travaux neufs, et notamment des travaux complémentaires destinés à parfaire un réseau dont le développement semblait devoir atteindre bientôt son apogée.

Malheureusement ces mesures, pour la plupart, n'ont pas été prises, du moins immédiatement, et les résultats que l'on pouvait attendre du nouveau régime des chemins de fer, — en particulier l'exonération pour le budget de l'Etat de toute charge afférente aux déficits d'exploitation et notamment aux déficits du réseau de l'Etat — n'ont pu être obtenus.

Par ailleurs, la Convention de 1921 n'a pas joué régulièrement, comme ses auteurs s'y attendaient : le grand principe de l'automatisme des tarifs n'a pas été appliqué et l'émission des emprunts a dépassé le cadre tracé. En outre, la crise

mondiale a eu sa répercussion sur le trafic qui, en raison de la situation économique, mais aussi de la concurrence des autres moyens de transport et de l'échec des tentatives de coordination, s'est petit à petit effondré.

1° Les fluctuations du produit net et du coefficient d'exploitation.

Aussi ne peut-on s'étonner que la situation financière des grands réseaux n'ait cessé de s'aggraver depuis cette époque. C'est à l'examen des divers éléments permettant de se faire une idée complète de cette situation qu'il sera procédé tout d'abord. Sauf un dépassement de dépenses de 904 millions en 1921, la comparaison du produit net d'exploitation pour les exercices postérieurs à la Convention, fait ressortir, jusqu'en 1931, une situation bénéficiaire. Par contre, à cette époque, un changement complet se manifeste : les deux exercices suivants sont défavorables, l'excédent des dépenses atteignant 357 millions en 1932 et 460 en 1933. En 1934, les recettes dépassent les dépenses de 111 millions : la raison n'est pas à chercher dans une reprise du trafic, dont la baisse au contraire n'a fait que s'accroître, mais dans une compression des dépenses d'environ 9 % par rapport à 1933, en face d'une diminution moindre des recettes. Les tarifs-voyageurs ont été majorés en 1933, sans augmentation du prix des billets, par suite d'une réduction de l'impôt sur ces derniers.

Mais cette amélioration n'est que passagère, et en 1935 et 1936, la situation du produit net est déficitaire ; c'est une telle situation d'ensemble que fait apparaître le tableau suivant, indiquant les fluctuations du produit net de 1921 à 1936 (chiffres en millions) (1).

(1) Chiffres extraits du rapport du 22 mai 1935 de M. H. Roy sur l'évolution des grands réseaux de chemins de fer en 1934, pour les exercices 1921 à 1933 inclusivement ; et pour les exercices 1934 et 1935, du rapport de M. Pomaret sur le budget des chemins de fer pour l'exercice 1937 (séance du 12 novembre 1936). Les chiffres pour l'année 1936 ont été empruntés à l'ouvrage de M. Bissonnet, déjà cité.

Exercices	Recettes d'exploitation	Dépenses d'exploitation	Produit net	Coefficient d'exploitation
1	2	3	4	5
1921	6.463	7.367	904	113,8
1922	6.940	6.636	304	94,3
1923	7.422	6.811	611	91
1924	8.985	7.582	1.403	84
1925	10.211	8.628	1.583	84,3
1926	13.305	10.124	3.181	75,9
1927	13.452	11.035	2.417	81,9
1928	15.267	11.528	3.739	75,6
1929	16.110	12.667	3.443	78,6
1930	16.030	14.155	1.875	88,3
1931	14.584	13.854	730	95,1
1932	12.426	12.783	— 357	102,8
1933	11.723	12.183	— 460	103,9
1934	11.201	11.090	111	99,1
1935	10.160	10.545	— 385	103,7
1936	10.335	10.806	— 471	104,5

Depuis 1921, les recettes ont crû constamment jusqu'en 1929, année où elles ont atteint leur maximum, soit 16.110 millions, pour décroître ensuite régulièrement, sauf un léger relèvement en 1936. Cette diminution des recettes est liée à celle du trafic, due elle-même en grande partie à la concurrence des autres modes de transport. Les recettes d'exploitation sont en effet fonction de deux éléments : la tarification et le trafic. On sait que le prix du transport comprend un tarif de base auquel s'ajoutent des majorations générales et l'impôt versé au Trésor. Depuis 1921, par suite de rajustements tardifs, le prix des transports par voie ferrée ne correspondait plus à l'élévation du coût de la vie : ce n'est qu'à partir de 1924 que des redressements fréquents ont été effectués, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Les élévations de tarifs ont en général des répercussions assez sensibles sur le trafic-voyageurs. Mais si les recettes de base subissent un fléchissement à la suite de cette élévation — fléchissement dû au ralentissement très net du mouvement voyageurs — le produit des majorations générales le compense largement, et fait apparaître au contraire une

progression des recettes totales et par suite un gain important pour le fonds commun.

La diminution continue, tant des recettes de base que des produits des majorations générales depuis 1930, est due à l'effondrement du trafic, conséquence, non d'augmentations de tarifs, mais de la crise qui s'est abattue sur les réseaux. Ainsi les ralentissements du trafic causés par les rajustements de tarifs n'ont pas eu une grande influence, puisque le produit des majorations générales a entraîné au contraire un accroissement des bénéfices : lorsque l'augmentation est admise par le public, une nouvelle reprise se manifeste. Par contre, la chute du trafic depuis 1930 est beaucoup plus grave, car elle est continue : à partir de cette époque, les réseaux abordent la crise et subissent d'autre part une grave évacuation de trafic, du fait de la concurrence accrue des sociétés de transports routiers : l'activité du mouvement marchandises atteint un niveau inférieur à celui d'avant-guerre ; celle du trafic-voyageurs, bien que supérieure aux résultats de cette période, tombe cependant au-dessous du rendement de 1921.

Ce ralentissement de l'activité des chemins de fer depuis 1930 est la conséquence, non seulement de la crise économique, mais de la concurrence automobile : le développement de ce mode de transport a eu en effet pour résultat une forte diminution du mouvement voyageurs. Mais c'est le trafic marchandises qui a été le plus sévèrement touché par la crise économique et le développement des autres moyens de transport, car ces derniers, jouissant d'une grande liberté, enlèvent au rail des trafics faciles et rémunérateurs. Les réseaux ont ainsi été amenés, pour lutter contre la baisse de leur trafic, à remanier successivement leurs tarifs en se livrant à la multiplication des prix fermes rétablis en 1928, à mesure que la crise s'accroissait. Malheureusement les rajustements successifs n'ont pas eu tous les effets désirés, et les recettes n'ont fait que diminuer.

Quant aux dépenses d'exploitation, elles atteignent leur maximum en 1930, augmentant de plus de 110 % par rapport à 1921. Cependant, cet accroissement restait inférieur à la hausse des prix résultant de la dépréciation monétaire. L'augmentation du trafic entraînant des recettes plus éle-

vées, les dépenses évaluées en or avaient en réalité subi de 1921 à 1929 une diminution de 10,5 %, grâce à l'activité accrue des chemins de fer pendant cette ère de production intense, grâce aussi à une amélioration du rendement du personnel et à un effet de compression de certains postes de dépenses. Si les réseaux se sont efforcés de comprimer leurs postes de dépenses autres que celui du personnel pendant cette période où les recettes dépassaient pourtant largement les dépenses d'exploitation proprement dites, c'est que venaient s'ajouter à celles-ci les charges croissantes des dépenses d'établissement, qui rendaient en réalité l'exploitation déficitaire. Grâce à ces efforts, l'équilibre du fonds commun fut rétabli le 1^{er} janvier 1926, un an plus tôt que ne l'avait prévu la Convention de 1921.

Cependant, les dépenses montent en flèche jusqu'en 1930 ; pendant cet exercice, alors que les recettes ont déjà amorcé leur mouvement de baisse, les dépenses, par suite de la hausse des prix et des augmentations de salaires, continuent à croître. En 1931, la crise s'amplifie et entraîne un ralentissement du trafic, permettant la réalisation d'économies massives ; la courbe des dépenses descend rapidement, malgré les réductions relativement faibles des charges de personnel. En 1932, les réseaux dépensent près de 1,4 milliard de moins qu'en 1930. En 1935, les dépenses d'exploitation tombent à 10.545 millions contre plus de 14 milliards en 1930. Malgré ces efforts, la compression des dépenses est inférieure à la réduction des recettes, et dès 1932, le produit net devient déficitaire ; les charges de personnel entrent pour 60 % dans les dépenses totales et n'offrent de possibilité de réduction que par la diminution des effectifs par voie d'extinction ; les mesures prises ont donc été insuffisantes pour compenser les effets néfastes de la crise. En 1936, cette politique d'économie devient impossible : l'accroissement des charges de toutes les entreprises, résultant des nouvelles lois sociales, frappe spécialement les chemins de fer, qui voient s'élever et leurs dépenses du personnel et celles des autres postes de leur compte d'exploitation, par suite de l'augmentation générale des prix. Pour cet exercice, les dépenses d'exploitation s'élèvent à 10.806 millions, alors que les recettes ne font qu'interrompre leur chute pour s'élever légèrement.

Dans l'ensemble, la situation déficitaire du produit net d'exploitation provient donc du fait que, si depuis 1931, les dépenses ont subi une diminution continue, les recettes ont fait de même, mais dès la fin de 1929, et dans des proportions bien supérieures. Par ailleurs, l'élévation du coefficient d'exploitation depuis 1913 est un des faits caractéristiques de l'évolution de la situation financière des réseaux depuis la guerre : il est dû au développement rapide des dépenses, non suivi dans la même mesure par celui des recettes. Le dernier tableau — qui fait ressortir ses fluctuations pour l'ensemble des réseaux — montre, qu'à l'exception de l'exercice 1921, toute la période 1921-1931 est caractérisée par un coefficient d'exploitation favorable, c'est-à-dire inférieur à 100. Ce coefficient qui depuis 1921 (où il atteint 113,8) a baissé continuellement jusqu'en 1928 (75,6 %), s'élève à partir de 1929-1930, par suite de la chute des recettes plus rapide que celle des dépenses. En 1932, il indique un déficit d'exploitation, puisqu'il dépasse l'indice 100 et atteint 102,8 %. A la suite des mesures de déflation de 1934, il s'améliore légèrement, puis redevient défavorable en 1935, et croît encore en 1936. Cependant, il dépasse de peu l'indice 100, indiquant par là que le déséquilibre de l'exploitation est très léger. Ce sont donc les charges des dépenses d'établissement et les insuffisances d'exploitation en résultant, qui créent le déficit des chemins de fer.

2° Les résultats d'exploitation et les charges du capital d'établissement.

Les recettes des chemins de fer n'ont pas à compenser les seules dépenses d'exploitation. Les réseaux ont à effectuer chaque année des travaux dits d'établissement qui comprennent les travaux de premier établissement et les travaux complémentaires et de matériel roulant, dont l'exécution exige l'émission d'emprunts : ces derniers entraînent des charges figurant dans le bilan de chaque exercice. Il faut donc joindre les charges du capital d'établissement aux déficits ou aux excédents du produit net et à certains prélèvements, pour déterminer les résultats d'exploitation, lesquels

se traduisent soit par des plus-values, soit par des insuffisances.

Les charges du capital ont crû régulièrement depuis 1921, comme l'indique le tableau ci-après (chiffres en millions (1)).

Exercices	Partie supportée par l'Etat	Partie à la charge du Compte d'exploitation	Charges totales
1	2	3	4
1921	166	1.045	1.211
1922	178	1.315	1.493
1923	190	1.530	1.720
1924	201	1.640	1.841
1925	215	1.885	2.100
1926	233	2.260	2.493
1927	256	2.350	2.606
1928	292	2.610	2.902
1929	318	2.745	3.063
1930	325	2.835	3.160
1931	329	3.030	3.359
1932	316	3.030	3.346
1933	337	3.210	3.547
1934	359	3.315	3.674
1935	362	3.275	3.637
1936	"	3.386	3.386

La progression de ces charges a donc été continue, à l'exception d'un léger arrêt en 1935, dû au prélèvement de 10 % institué par le décret-loi du 16 juillet 1935, sur les produits des titres des réseaux. Elles sont fonction de deux éléments : le loyer de l'argent et le montant des investissements. Le taux des emprunts qui atteint 8,37 % en 1921, s'élève jusqu'à 12,15 en 1926 et redescend à 5,82 % en 1931. Les réseaux profitent de cette amélioration du marché des capitaux pour convertir leurs emprunts les plus onéreux en 1931 et 1932, et réaliser ainsi une économie annuelle de 160 millions. Mais à partir de 1932, le loyer de l'argent s'élève de nouveau chaque année, à l'exception d'un léger fléchissement en 1935. Les capitaux investis, qui en 1921 dépassaient 27 milliards, se sont accrus, depuis cette époque jusqu'en 1936, de plus de 35 milliards, les dépenses totales d'établissement

(1) Chiffres extraits des rapports de MM. Henry Roy et Charles Pomaret, déjà cités.

pour l'ensemble des réseaux, s'élevant à cette dernière date à 62.448 millions. Cependant, depuis 1930, un sérieux effort de compression des investissements annuels est soutenu ; les dépenses annuelles d'établissement, qui de 2.007 millions en 1921, s'étaient élevées après diverses fluctuations, à 4.046 en 1930, décroissent alors régulièrement pour descendre à 1.091 millions en 1936. L'effort a porté sur tous les postes des dépenses d'établissement, notamment sur les investissements correspondant aux lignes nouvelles. Certaines dont la construction n'était pas commencée, ont été abandonnées ; les travaux d'exécution qui en concernaient d'autres étant limités à ceux déjà adjugés. Ces investissements sont d'ordre divers, mais essentiellement de deux sortes : les dépenses pour lignes nouvelles et les dépenses pour travaux complémentaires. Une partie de ces dépenses d'établissement est supportée par l'Etat qui alloue annuellement aux réseaux des annuités correspondant au service des emprunts émis pour son compte, à cet effet. Cette aide de l'Etat porte essentiellement sur les frais d'établissement de lignes nouvelles, qui lui incombent en grande partie, sous réserve d'une participation minime des compagnies. Mais si les capitaux investis chaque année dans la construction de lignes nouvelles, entrent pour une faible part dans les dépenses d'établissement — leur montant étant beaucoup moins élevé qu'avant-guerre — il n'en est pas de même pour les travaux complémentaires, qui constituent la partie prépondérante de ces dépenses, et par suite l'élément principal des charges de capital, et sont essentiellement supportés par les réseaux. Ces dépenses concernent les travaux complémentaires proprement dits, et d'autre part, le matériel roulant, le matériel inventorié, le mobilier, l'outillage, les approvisionnements... Elles ont été, de 1921 à 1937, beaucoup plus importantes qu'avant guerre ; après une réduction importante en 1925, elles croissent jusqu'en 1932, pour atteindre 1.256 millions, alors que la crise sévit et que les dépenses d'exploitation ont été réduites depuis 1930. Un effort de compression est tenté, et les dépenses de travaux complémentaires n'atteignent plus en 1936 que 731 millions. Si ces dépenses se sont accrues considérablement de 1927 à 1932, elles ne l'ont pas fait d'une façon trop démesurée : la progression du trafic les

justifie en partie, et l'on ne peut reprocher aux réseaux d'avoir fait des emprunts excessifs pour effectuer leurs travaux d'établissement.

Indépendamment des charges de capital d'établissement (intérêt et amortissement des capitaux investis), les résultats d'exploitation doivent tenir compte de divers prélèvements prévus à l'article 15 de la Convention de 1921 : le dividende garanti, les primes de gestion, les charges intercalaires des déficits d'exploitation et certaines dépenses comme les frais de timbre et de service des actions, les déficits des exploitations annexes.

Ainsi les résultats d'exploitation ne résultent pas seulement de la situation du produit net, et il faut, pour les obtenir, ajouter aux dépenses d'exploitation proprement dites, les charges de capital d'établissement, et ces divers prélèvements, puis comparer le total aux recettes ; le tableau suivant fera ressortir les résultats d'exploitation de l'ensemble des grands réseaux depuis la mise en application de la Convention de 1921 (chiffres en millions)

Exercices	Produits nets	Charges de capital	Prélèvements	Charges de capital et prélèvements	Résultats d'exploitation
1	2	3	4	5	6
1921	904 ⁽¹⁾	1.045 ⁽²⁾	146	1.191	— 2.095
1922	304	1.315	151	1.466	— 1.162
1923	611	1.530	211	1.741	— 1.130
1924	1.403	1.640	235	1.875	— 472
1925	1.583	1.885	298	2.183	— 600
1926	3.181	2.260	353	2.613	568
1927	2.417	2.350	294	2.644	— 227
1928	3.739	2.610	346	2.956	783
1929	3.443	2.745	317	3.062	381
1930	1.875	2.835	291	3.126	— 1.251
1931	730	3.030	286	3.316	— 2.586
1932	— 357	3.030	290	3.320	— 3.677
1933	— 460	3.210	314	3.524	— 3.984
1934	111	3.315	344	3.659	— 3.548
1935	— 385	3.275	371	3.646	— 4.081
1936	— 471	3.386	394	3.780	— 4.251

(1) Chiffres de la colonne 4 du tableau de la page 60.

(2) Chiffres de la colonne 3 du tableau de la page 64.

On y constate qu'à l'exception des trois exercices 1926, 1928 et 1929, ces résultats sont déficitaires ; jusqu'en 1926, les résultats du compte d'exploitation se confondent d'ailleurs avec ceux du fonds commun, puisque ce dernier n'a pas encore, durant cette période, la charge du service des emprunts émis pour faire face aux insuffisances d'exploitation. Le déficit des cinq premières années est donc normal, puisque prévu par la Convention : la situation favorable de 1926 est même intervenue un an plus tôt qu'on ne l'escomptait. Mais depuis 1930, le déficit du compte d'exploitation ne fait que s'accroître, dans des proportions de plus en plus élevées.

3° *La situation du fonds commun depuis 1921 et le déficit général de l'exploitation.*

Pour avoir une idée exacte de la situation financière générale des chemins de fer au cours de toute la période d'application du régime de 1921, il est nécessaire enfin de tenir compte des charges des insuffisances d'exploitation, tant antérieures à 1926 que postérieures à cette date. Les insuffisances apparaissant lors du règlement du compte d'exploitation, étaient couvertes, soit par des avances du Trésor au fonds commun, soit au moyen d'emprunts émis par les réseaux pour le compte de l'Etat ; celui-ci avait donc à effectuer des paiements d'annuités, au lieu de faire uniquement des avances en capital, comme sous le régime de 1883. Pendant la période transitoire allant jusqu'au 1^{er} janvier 1927, les charges de capital afférentes aux insuffisances devaient être assumées entièrement par l'Etat. A partir de 1927, le fonds commun devait rembourser au Trésor les annuités restant à courir et assurer le service des titres non amortis. Ces charges se sont élevées en 1921 à 113 millions, et en 1926 (dernière année où l'Etat devait les supporter) à 490 millions. Les annuités de 1927 et 1928 ont été remboursées comme il était prévu, par le fonds commun au Trésor : celle de 1929 ne l'a été qu'en partie. Mais la crise des chemins de fer empêche le fonds commun de se maintenir en équilibre. Ce dernier ne peut faire face à ses obligations et les annuités restent définitivement à la charge de l'Etat, étant imputées

au débit d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor (le crédit de ce compte devait comporter les remboursements éventuels du fonds commun, qui n'ont pratiquement jamais eu lieu). Par suite des amortissements, les sommes portées annuellement au débit de ce compte n'ont cessé de diminuer depuis 1930.

L'équilibre du fonds commun devait être obligatoire à partir du 1^{er} janvier 1927, grâce à des rajustements de tarifs et les insuffisances d'exploitation devaient devenir exceptionnelles. Le Trésor était obligé, en cas de besoin, de consentir au fonds commun des avances sans intérêt, remboursables dans le délai de deux ans ; ces avances pouvaient être faites en capital ou au moyen d'émissions d'obligations par les réseaux pour le compte de l'Etat, celui-ci devant en assurer la charge jusqu'à complet amortissement : c'est à ce dernier procédé que le Trésor a eu recours le plus souvent. Pourtant, des avances en capital ont été effectuées, ne portant pas intérêt, puisqu'elles étaient faites pour la totalité de leur montant à la place d'émissions d'obligations dont le Trésor aurait dû assurer le service. L'Etat pouvait exiger du fonds commun que ces avances lui soient remboursées sur le produit des emprunts émis pour faire face aux insuffisances d'exploitation ultérieures. Il est à noter — c'est une infraction grave à la Convention de 1921 — que les avances faites au réseau de l'Etat portaient intérêt, ce dernier étant le même que celui des bons du Trésor à trois mois. En tous cas, c'est essentiellement à des ressources d'emprunts que l'Etat avait recours pour subvenir aux insuffisances d'exploitation.

Dès 1929, un déficit d'exploitation apparaît, mais il est amorti par les excédents de 1926 et de 1928 ; le montant des charges correspondantes ne s'est élevé qu'à 16 millions en 1928 et à 6 en 1929, pour disparaître en 1930, faisant jouer le système de la Convention. Par la suite, les insuffisances d'exploitation devaient se produire à nouveau et prendre chaque année une importance beaucoup plus grande. Le déficit de l'exercice 1930 a été couvert par les réseaux grâce à des moyens de trésorerie : le 1^{er} mai 1931, une émission d'obligations intervenait pour parer à l'insuffisance de 1930 et aux charges résultant de ces ressources de trésorerie (le service de cet emprunt s'est élevé pour 1931 à 31 millions).

En 1932, la charge des insuffisances correspondait au service, pour l'année entière, de l'emprunt précédent, et au service, pendant huit mois, des obligations émises pour couvrir l'insuffisance de 1931 : le même mécanisme jouait chaque année ; le fonds commun n'était jamais en mesure de rembourser ces avances : aussi les charges ne cessaient-elles de s'accroître, pour atteindre 1.099 millions en 1936.

La situation du fonds commun s'est confondue de 1921 à 1926 avec celle du compte d'exploitation, les annuités des insuffisances étant supportées par l'Etat pendant cette période, où le fonds commun n'a pas encore la charge du service des emprunts émis pour faire face à ces insuffisances d'exploitation. A partir de 1927, les annuités des insuffisances de 1921 à 1926, devant être restituées au Trésor par le fonds commun, figurent désormais au bilan de ce dernier. Mais seules les annuités des exercices 1927 et 1928 et une fraction de l'annuité de 1929 ont été effectivement remboursées par le fonds commun : depuis, le Trésor les a toujours avancées, à fonds perdus, et il faut en tenir compte dans le calcul du déficit du fonds commun. Le tableau ci-après montre que, depuis le 1^{er} janvier 1927, date d'entrée en vigueur du régime définitif institué par la Convention de 1921, un seul exercice, celui de 1928, s'est caractérisé par une situation favorable du fonds commun. Tous les autres ont vu le déficit de ce dernier s'accroître chaque année, à l'exception d'une amélioration sensible obtenue en 1934. Celle-ci ne devait pas durer et la courbe traduisant la situation du fonds commun a repris sa course vers des augmentations croissantes du déficit : c'est ainsi que le déficit total cumulé du fonds commun s'est élevé de 1926 à 1936 à 26.458 millions.

Exercices	Résultats d'exploitation	Charges des in- suffisances anté- rieures à 1926	Situation du fonds commun	Annuités à la charge de l'Etat Insuffisances	Situation générale
1	2	3	4	5	6
1921	— 2.045 (1)	»	— 2.045	113	— 2.158
1922	— 1.193	»	— 1.193	159	— 1.352

(1) Chiffres de la colonne 6 du tableau de la page 58, sauf pour les exercices 1921 et 1922. L'Etat a payé le déficit pour 1921, soit 50 millions, du réseau d'Alsace-Lorraine, dont l'entrée dans le régime commun remonte à 1923 seulement. Son excédent d'exploitation pour 1922, soit 31 millions, a été versé au Trésor. Ces sommes ont été respectivement ajoutées (1921), ou déduites (1922) des annuités à la charge de l'Etat (colonne 5).

1	2	3	4	5	6
1923	— 1.130	»	— 1.130	279	— 1.409
1924	— 472	»	— 472	369	— 841
1925	— 600	»	— 600	440	— 1.040
1926	568	»	568	490	78
1927	— 227	488	— 715	»	— 715
1928	783	496	287	16	271
1929	381	515	— 134	6	— 140
1930	— 1.251	483	— 1.734	0	— 1.734
1931	— 2.586	474	— 3.060	31	— 3.091
1932	— 3.677	419	— 4.096	139	— 4.235
1933	— 3.984	417	— 4.401	405	— 4.806
1934	— 3.548	383	— 3.931	767	— 4.698
1935	— 4.031	382	— 4.413	1.040	— 4.453
1936	— 4.251	361	— 4.612	1.099	— 5.711

Ainsi, parmi les charges des insuffisances d'exploitation, les unes viennent s'ajouter aux déficits d'exploitation et déterminer la situation du fonds commun ; les autres sont supportées par l'Etat : les résultats réels de l'exploitation doivent tenir compte de ces dernières, qui ne rentrent pas dans l'établissement de la situation du fonds commun, et qui ont été mises à la charge de l'Etat. Le déficit général de l'exploitation des chemins de fer résulte en définitive de l'adjonction au déficit du fonds commun des annuités ainsi payées par l'Etat. Le tableau ci-dessus fait apparaître que — les exercices 1926 et 1928 mis à part — la situation générale des chemins de fer a toujours été défavorable depuis 1921.

Mais si dans les premières années qui ont suivi la mise en vigueur de la Convention, le déficit des réseaux est relativement de faible importance et va sensiblement en diminuant, par contre, depuis 1930, il ne cesse de s'accroître régulièrement, dans des proportions énormes, à la cadence prodigieuse de 8 à 10 millions par jour. Ces insuffisances massives qui ne laissaient pas de présenter de graves dangers pour l'équilibre budgétaire, ayant sur ce dernier une forte répercussion, ont, comme on l'a vu, pour cause, d'une part une augmentation considérable des dépenses, d'autre part un fléchissement continu des recettes, provoqués par la crise

économique — qui atteint toutes les branches de l'activité du pays ; en outre, la concurrence des autres moyens de transport se fait particulièrement sentir. Les causes du mal étaient ainsi en premier lieu celles-là mêmes auxquelles était dû le déséquilibre budgétaire : tout comme l'Etat, les réseaux ont vu pendant les années qui suivirent la stabilisation du franc, leurs dépenses permanentes s'accroître dans d'énormes proportions. Les illusions d'une période de prospérité artificielle et éphémère — illusions qui ont conduit les gouvernements successifs et le Parlement à élever le montant du budget à un niveau supérieur à celui des ressources sur lesquelles l'Etat peut raisonnablement compter en temps normal — eurent pour les finances des chemins de fer des conséquences non moins néfastes. Force fut aux réseaux de suivre l'Etat dans la voie dangereuse où il s'était engagé. Pendant les seules années 1929 et 1930, les traitements de leurs personnels subirent ainsi quatre augmentations successives, nécessitant une dépense annuelle supplémentaire de 1.900 millions, sans compter le coût des importantes améliorations apportées au régime des retraites : en face de ces lourdes charges, nulle ressource capable de les couvrir, même partiellement, n'était créée. Tout comme les recettes de l'Etat, celles des chemins de fer ont aussi fléchi, avant même que le plafond des dépenses si imprudemment accrues eût été atteint.

En dehors de ces causes, qui ont affecté pareillement les finances de l'Etat et celles des réseaux, d'autres éléments ont contribué singulièrement à empirer la situation des chemins de fer. Ceux-ci supportent des charges multiples extrêmement lourdes : charges fiscales, charges d'ordre social, charges qui leur sont imposées en faveur de divers services publics, tels que les postes, les douanes, l'administration pénitentiaire... ; l'ensemble en a représenté, pendant la période 1921-1931, plus de 26 milliards de francs, alors que le déficit des réseaux, durant ce temps, n'était que de l'ordre d'une dizaine de milliards. De plus, la concurrence des autres moyens de transport, en particulier des transports automobiles, favorisés au triple point de vue du régime fiscal, de la souplesse de leur exploitation et d'une entière liberté tarifaire, a très sérieusement amoindri les recettes des chemins de fer. Il devenait donc absolument nécessaire de modifier le régime

de 1921 et de remédier à la situation aussi bien par une augmentation des recettes que par une déflation réfléchie, mais énergique, des dépenses de personnel et de matériel. Sur ce dernier point d'ailleurs, les Compagnies avaient fait, de leur propre mouvement, un effort considérable qui se traduisit, pour la seule année 1932, par une économie de un milliard net.

4° Le plan des Compagnies de 1932

Dans un vaste plan d'ensemble, adressé le 17 octobre 1932 au Ministre des Travaux Publics, par les Compagnies, celles-ci préconisaient, d'une part, la coordination rationnelle des moyens de transport, — accompagnée d'une réorganisation des réseaux, les adaptant aux conditions nouvelles d'exploitation —, et d'autre part, la recherche de l'équilibre financier. L'égalité commerciale et fiscale des différents modes de transport, la répartition rationnelle du trafic entre ceux-ci, étaient réclamées, en même temps que l'assouplissement de la procédure d'établissement des tarifs, une plus grande liberté technique, et la mise en œuvre de nouvelles méthodes d'exploitation. Les réseaux proposaient en outre la création d'une société nationale chargée du transport de porte à porte, qui aurait eu pour objet de réaliser une collaboration entre les chemins de fer, la poste et les transports automobiles. La collaboration entre les différentes catégories de transports devait être accompagnée d'une coordination entre les réseaux, sous l'autorité du Comité de Direction dont les pouvoirs seraient accrus, son droit de contrôle sur la gestion devenant plus étendu : ce Comité devait diriger la politique de collaboration entre les réseaux, et le contrôle de l'Etat irait ainsi s'élargissant. La plus grande liberté donnée aux réseaux en matière de tarifs et d'exploitation devait avoir ainsi comme contre-partie un accroissement sensible des pouvoirs de contrôle du Ministre sur leurs actes de gestion — gestion financière en particulier — par l'intermédiaire d'un Commissaire du Gouvernement.

En ce qui concerne la recherche de l'équilibre financier, les mesures proposées par les Compagnies consistaient dans l'augmentation des tarifs-voyageurs, jusqu'à ce qu'ils aient

atteint le coefficient 5, et en contre-partie dans la réduction de l'impôt sur les billets de 32,5 % du prix total à 12 %, et de l'impôt sur les marchandises. Les réseaux sollicitaient aussi un allègement des charges sociales qui leur étaient imposées sous forme de multiples réductions de tarifs et de sacrifices dont le total n'atteignait pas moins de 800 millions par an : transport à prix réduit de certaines catégories de voyageurs, et transports à prix très réduits ou à titre gratuit pour certains services publics (Postes, Ministères de la Guerre et des Finances). L'augmentation des recettes faisait donc apparaître la question, combien délicate, de l'élévation des tarifs.

Il convient de reconnaître que, jusqu'à juillet 1933, les tarifs voyageurs français étaient les plus bas : si les prix des transports avaient été relevés en quelque sorte automatiquement, au niveau des charges, comme l'exige la Convention de 1921, non seulement le déficit n'eût jamais atteint les chiffres constatés, mais le seul respect de la Convention eût probablement mis un frein au gonflement des dépenses.

Les économies résultant de l'application de ce programme devaient venir s'ajouter à celles déjà obtenues du fait des nouvelles méthodes d'exploitation, l'ensemble pouvant se chiffrer d'après les Compagnies à 4 milliards environ, et suffisant ainsi à combler le déficit. Les réseaux ne faisaient donc que réclamer l'amélioration des conditions d'application du régime de 1921 et non son abrogation ; celui-ci prévoyait l'équilibre obligatoire de l'exploitation à partir de 1927 ; le plan des Compagnies demandait seulement l'exécution de cette obligation. Malheureusement celles-ci se heurtaient à l'inaction des pouvoirs publics, et le déficit des chemins de fer allait sans cesse croissant.

Telle était la position des Compagnies à la fin de 1932 : le Gouvernement formule contre leur plan un certain nombre de critiques : il conteste la disparition du monopole de fait des Compagnies, il lui reproche de faire supporter uniquement par l'Etat, les usagers et le personnel, les sacrifices nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier ; enfin, il veut trouver dans ces propositions un argument contre les dispositions essentielles de la Convention de 1921, et l'avoue que celle-ci doit être abandonnée ; or, les Compagnies ne

réclament que la stricte application des principes posés par cette Convention, et notamment l'ajustement des tarifs — ces principes étant assouplis et adaptés aux conditions nouvelles d'exploitation.

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics rejettent le plan de réorganisation des Compagnies, mais l'invitation du Gouvernement à celles-ci d'envisager une réforme organique profonde, aboutissant à leur fusion, n'est pas accueillie davantage avec faveur. Les Compagnies se montrent hostiles à une telle réforme, prétextant l'augmentation des dépenses qui résulterait de la trop grande importance du nouvel organisme et du manque de souplesse qui ne manquerait pas de se faire sentir dans son fonctionnement. De plus, l'Etat, pour ménager son crédit, avait eu recours dans une large mesure à la faculté d'émission des réseaux : les dépenses d'établissement à sa charge furent couvertes de cette manière ainsi que ses avances au fonds commun ; de 1921 à 1931, près de 11 milliards avaient été empruntés par les réseaux pour le compte de l'Etat : la fusion priverait donc celui-ci du concours d'organismes dont le crédit avait été meilleur que le sien.

SECTION II. — L'AVENANT DU 6 JUILLET 1933

Ainsi, la fin de 1932 voit le rejet par le Gouvernement du plan des Compagnies, et le refus par ces dernières d'envisager la fusion proposée par celui-ci. Et pourtant, le problème du déficit des chemins de fer devient chaque jour plus angoissant. Aussi une solution intervient-elle dans le courant de l'année suivante : la réforme est opérée par l'Avenant du 6 juillet 1933, approuvé au regard de l'Etat par la loi du 8 juillet intitulée : « Loi tendant à adapter aux nécessités actuelles, dans l'ordre technique et économique, le régime des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général ». L'Avenant écarte les projets de fusion, sauf en ce qui concerne les réseaux de l'Orléans et du Midi, et reprend en partie les idées exposées dans le plan des compagnies : mais s'il prévoit une réduction de l'impôt sur les transports voyageurs et un relèvement corrélatif des tarifs, par contre le grand principe de l'automatisme des tarifs n'est pas confirmé, et la

prise en charge par l'Etat du déficit risque de continuer à s'appliquer.

L'Avenant du 6 juillet 1933 comporte trois séries de mesures, les unes d'ordre administratif, les secondes d'ordre technique, concernant l'exploitation, et les dernières d'ordre financier. Les mesures d'ordre administratif concernent la nomination de représentants de l'Etat au sein des Conseils d'Administration des Compagnies, les attributions du Comité de Direction — qui sont étendues — et enfin, l'institution d'une Commission chargée d'examiner les conditions dans lesquelles seront passés par les réseaux les marchés dont le montant net dépassera 50.000 francs.

Parmi les mesures concernant l'exploitation, les unes s'appliquent à tous les réseaux et visent la modification de certains articles des Conventions de 1883 et des cahiers des charges : ces articles ne répondent plus aux exigences d'une exploitation modernisée, et le Gouvernement autorise les mesures d'assouplissement et de simplification indispensables. Les autres ne concernent que les Compagnies de l'Orléans et du Midi — dont l'accord est la seule des mesures de collaboration ou de fusion organique figurant dans l'Avenant — et le réseau de l'Etat, qui profite de la cession des lignes de Bretagne.

1° Les mesures d'ordre financier contenues dans l'Avenant.

Les dispositions d'ordre financier sont de deux sortes : les premières tendent à améliorer la situation financière des réseaux, par une réduction de l'impôt sur les tarifs voyageurs compensée par un relèvement des tarifs, et par la modification des bases de calcul de la prime de gestion ; les secondes comportent, en contre-partie pour l'Etat, une réduction du montant des indemnités à verser en cas de rachat ou en fin de concession, et l'acceptation par les Compagnies de nouvelles mesures concernant les charges de première année. Chacune de ces dispositions d'ordre financier mérite quelques explications. L'impôt sur les tarifs voyageurs, établi en 1926, était excessif : son taux élevé subsistait, rendant difficiles des augmentations de tarifs. Aussi les Compagnies posaient-elles comme condition à l'accord de 1933, la réduc-

tion de cet impôt : la loi du 8 juillet — dans son article 3 — ramène le taux de 32,5 à 12 %, l'impôt payé sur les suppléments des places de luxe étant réduit de 40 à 25 %. Un décret du 1^{er} novembre 1933 mettait ces nouveaux taux en vigueur à compter de ce jour, et une décision ministérielle autorisait les réseaux à augmenter les tarifs voyageurs à la même date, dans des proportions correspondant à la diminution de l'impôt ; ainsi le prix des billets ne subissait aucune augmentation.

Par ailleurs, la prime de gestion, de par l'accroissement ininterrompu du déficit, était tombée à des chiffres extrêmement bas : la rémunération des réseaux était presque limitée au dividende fixe garanti, et le personnel ne voyait plus ses efforts récompensés. L'article 5 de l'Avenant modifia le mode de calcul de la prime — qui comporterait trois éléments. Le premier était fonction des recettes brutes de l'exercice prises dans leur totalité : son taux variait suivant l'importance de la recette, et son but consistait à intéresser les réseaux au développement du trafic. Le deuxième élément intéressait les réseaux à la réduction de leur coefficient d'exploitation : il était égal à 1 % du produit net ; négatif, si ce dernier l'était aussi, il venait alors en déduction du premier élément. La modification la plus importante était apportée avec le troisième élément : celui-ci était fonction de la différence entre les recettes et l'ensemble des dépenses, donc basé sur les résultats généraux de l'exercice. Il devait intéresser les Compagnies à la réduction de leurs dépenses de capital : il était égal à 1 % de l'excédent, si les résultats se soldaient par un bénéfice ; en cas de déficit, une pénalité d'un montant de 1 % de ce dernier était supportée par le réseau. Si le montant de la nouvelle prime était inférieur à celui de l'ancienne pour un exercice considéré, c'est cette dernière qui s'appliquait tant pour le réseau que pour le personnel. La nouvelle prime ne pouvait être touchée par les réseaux que lorsque leur déficit serait réduit de 1 milliard par rapport à 1932 ; or, les Compagnies avaient réduit notablement leurs dépenses, et par ailleurs, la baisse du trafic s'accroissait : la nouvelle prime ne pouvait donc jouer avant un certain temps. En fait, les circonstances ont empêché sa mise en application.

L'Avenant de 1933 accorde à l'Etat de nouveaux avantages

à la fin des concessions ; d'après le régime de 1921 les réseaux devaient toucher alors une indemnité de reprise du matériel roulant, et l'Etat ne reprenait celui-ci qu'à sa valeur doublement réduite, exprimée en francs dévalués, tandis que les Conventions de 1883 tenaient compte des fluctuations monétaires. En 1933, l'Etat soutenait que l'indemnité de reprise faisait double emploi avec les avances consenties par lui au fonds commun pour couvrir le déficit : aussi la réduction annuelle de 1/40^e pour usure fut-elle portée à 1/5^e pour les automobiles et 1/15^e pour les automotrices, l'ancien taux restant en vigueur pour les anciens types de matériel roulant ; la valeur de reprise du matériel acheté après 1933, au moyen l'obligations du type de la Convention de 1921, devait être nulle ; mais les achats effectués antérieurement, et les acquisitions faites depuis 1933 au moyen d'obligations d'un type antérieur à 1921, devaient être remboursées dans les mêmes conditions. Ces nouvelles dispositions constituaient un bénéfice appréciable pour l'Etat.

Enfin, l'Avenant de 1933 réalise l'accord des Compagnies et de l'Etat au sujet des charges de première année : on sait que ces charges correspondent aux intérêts des emprunts de trésorerie effectués par les réseaux pendant les quatre premiers mois de l'année pour couvrir le déficit de l'exercice antérieur ; les Compagnies soutenaient que ces charges devaient être supportées par l'Etat ; tandis que ce dernier affirmait qu'elles incombaient au fonds commun. Dans l'Avenant du 6 juillet, les Compagnies renoncent à leurs prétentions, basées surtout sur le texte de la Convention de 1921, et acceptent que ces charges soient imputées au compte du fonds commun. En fait, cet avantage n'est que théorique pour l'Etat, car la situation déficitaire du fonds commun l'empêchera de prendre réellement à son compte les charges de première année.

2° *La faible portée de la réforme de 1933.*

Tout en amendant sur certains points la Convention du 28 juin 1921, l'Avenant du 6 juillet 1933 en renforce en définitive les principes essentiels, à savoir : l'existence d'une organisation commune et d'une coopération financière entre

les réseaux, la concordance des méthodes d'exploitation des réseaux avec les intérêts généraux du pays, et une association directe d'intérêts entre ceux-ci et l'Etat. Par ailleurs, la réduction de l'impôt sur les transports et le relèvement corrélatif des tarifs voyageurs constituent un premier pas vers le retour aux règles posées en 1921 pour assurer l'équilibre financier des réseaux. Aussi ne peut-on soutenir que l'Avenant de 1933 ait opéré une véritable réforme du régime des chemins de fer : il s'est borné à confirmer des principes déjà établis, mais en prévoyant leur assouplissement, leur modernisation et surtout leur adaptation aux circonstances économiques de l'heure présente.

Malheureusement, les mesures prises se sont révélées inefficaces, et le régime instauré par la Convention de 1921 et aménagé par l'Avenant de 1933 a abouti à un échec presque complet. Pourtant les principes posés étaient bons en eux-mêmes et se justifiaient parfaitement ; mais aucune mesure n'était prise pour sanctionner leur défaut d'application. Malgré les interventions des réseaux auprès des pouvoirs publics, la règle de l'automatisme des tarifs, qui devait être la base même du nouveau régime, leur a toujours été refusée, rendant ainsi nécessaire, pour couvrir le déficit, le recours à des emprunts d'un volume de plus en plus important : or, d'après le texte même de la Convention, ceux-ci devaient être exceptionnels.

L'Avenant du 6 juillet 1933 ne constitue donc qu'une mesure fragmentaire et insuffisante pour permettre aux réseaux de rétablir leur équilibre financier et de lutter contre la concurrence des autres modes de transport : aussi, peut-on, dès cette époque, prévoir que le retour à une situation générale favorable des chemins de fer nécessitera une réforme totale de leur organisation : cette réforme a été opérée en 1937.

DEUXIEME PARTIE

L'ELABORATION DE LA CONVENTION DU 31 AOUT 1937 LA CREATION DE LA S.N.C.F.

CHAPITRE PREMIER

Les problèmes à résoudre

L'Etat qui, en définitive, supporte le déficit des chemins de fer se refuse ainsi à prendre à temps les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Les gouvernements qui se succèdent au pouvoir depuis une dizaine d'années ne veulent pas répondre favorablement aux demandes des Compagnies ; cette attitude est d'autant plus inconcevable que les plus-values de recettes ou les diminutions de dépenses réclamées par celles-ci, ne pouvaient avoir qu'une répercussion très incertaine sur le calcul de leurs primes, et n'auraient eu pratiquement de répercussion que sur les intérêts du Trésor. En outre, et c'est certainement la cause principale de l'accumulation du déficit et de l'échec de la Convention du 28 juin 1921, l'Etat n'était pas obligé de combler immédiatement le déficit annuel par le versement d'une subvention budgétaire qui aurait dû trouver sa contre-partie dans des impôts nouveaux, toujours difficiles à faire voter : il avait le droit « d'emprunter » le déficit ou, mieux encore, de le faire emprunter pour son compte par les Compagnies.

Aussi ne peut-on s'étonner que le Gouvernement, tout en appuyant les revendications d'un personnel qui représentait plus de 500.000 électeurs, se soit montré opposé au relèvement des tarifs qui aurait mécontenté des intérêts électoraux, alors qu'il lui suffisait de laisser se creuser le gouffre du fonds commun qui ne se traduisait dans les budgets annuels que par le paiement des intérêts des emprunts émis pour le compte de l'Etat par les Compagnies. Cette politique à courte vue est en partie responsable du déficit du fonds commun. Malgré tout, et jusqu'au printemps de 1936, il était permis de penser que l'Etat se rendrait compte de la nécessité d'assurer l'équilibre du plus grand des services publics, et que, grâce à une politique de stricte économie, à une collaboration entre les Compagnies et les pouvoirs publics, grâce aussi à une reprise du trafic toujours attendue, le déficit pourrait être résorbé. Mais les lois sociales de 1936 et leurs conséquences : hausse et unification des salaires, hausse du charbon, hausse de l'entretien, hausse du loyer de l'argent, « fonctionnarisation » des cheminots, augmentation d'effectifs (deux milliards et demi de dépenses supplémentaires par an, dont un milliard et demi imputable à la seule loi de quarante heures), dissipent ces dernières lueurs d'espoir..

Par ailleurs, en votant le budget des conventions afférent à l'exercice 1937, la Commission des Finances de la Chambre des Députés avait nettement marqué sa volonté de voir le Gouvernement prendre sans retard l'initiative de réformer le régime ferroviaire. L'étude approfondie de la situation des chemins de fer, à laquelle elle avait procédé, lui avait clairement montré en effet la nécessité de mettre fin à un système qui se traduisait chaque année par un nouvel et formidable accroissement d'un déficit, dont l'ampleur avait depuis longtemps déjà dépassé les limites possibles, et dont l'Etat faisait tous les frais. La Commission des Finances avait mis en lumière les vices du régime institué par la Convention de 1921, aménagée superficiellement en 1933, et avait analysé les différents moyens qui s'offraient aux pouvoirs publics pour réorganiser l'industrie des transports par voies de fer.

La loi de finances du 31 décembre 1936 — portant réforme

fiscale — prévoyait dans son article 26 que le Gouvernement devrait « rédiger et soumettre aux Chambres, avant le 31 mars 1937, une refonte complète du régime actuel des chemins de fer, prenant sa place dans une coordination d'ensemble du service public des transports ». Mais le ministère alors au pouvoir avait laissé passer le délai sans déposer aucun projet : il se proposait en effet de réaliser cette réorganisation par une nationalisation brutale qui figurait depuis longtemps à son programme ; il s'agissait d'une expropriation sans indemnité.

On sait que le régime institué par la Convention de 1921 reposait essentiellement sur les principes suivants : en matière administrative, ses auteurs avaient eu l'intention d'assurer la coordination des réseaux entre eux et la coordination de l'exploitation des chemins de fer avec les besoins de l'économie nationale ; en matière financière, ils avaient tenu à établir une solidarité financière entre les réseaux, et à mettre ceux-ci en mesure de réaliser, par leurs propres moyens, l'équilibre de leurs recettes et de leurs dépenses. Les circonstances avaient malheureusement prouvé que, dans l'ordre administratif comme dans le domaine financier, la Convention de 1921 présentait de telles imperfections qu'elle ne pouvait aboutir qu'à des résultats désastreux. Il était ainsi nécessaire de réformer à la fois l'organisation administrative et l'organisation financière du régime des chemins de fer : mais il ne suffisait pas de constater la nécessité de cette réforme : encore fallait-il rechercher, sur le plan juridique, les moyens à adopter pour obtenir, dans les meilleures conditions possibles pour la collectivité, les résultats qu'il était indispensable d'atteindre.

SECTION I. — LE PROBLÈME FINANCIER

ET LA DOUBLE CRISE PROVOQUANT L'ACCUMULATION CONSIDÉRABLE DU DÉFICIT

Le problème ferroviaire — qui se pose avec une telle acuité au début de 1937 — se présentait donc sous le triple aspect financier, administratif et juridique : dans cette étude, c'est le problème financier qui sera particulièrement envisagé. Ce problème consiste à faire disparaître le déficit con-

sidérable qui, depuis plusieurs années, se traduit pour le Trésor, par des avances de plusieurs dizaines de milliards. S'il est certain que ces avances ne seront jamais remboursées, il s'agit cependant de résorber ce déficit, et d'assurer pour l'avenir l'équilibre des recettes et des dépenses des chemins de fer. Les causes de ce déficit tiennent les unes à la crise qui accable les réseaux depuis plusieurs années, les autres à l'organisation financière instituée par le régime de 1921. En fait, les chemins de fer ont subi les effets d'une double crise : crise spécifiquement ferroviaire et crise économique générale. La première s'explique facilement, car on a multiplié à grands frais les lignes ferrées à une époque où le développement de la circulation des véhicules automobiles ne pouvait être soupçonné ; les chemins de fer qui détenaient depuis près d'un siècle le monopole de fait des transports, se sont trouvés tout à coup en présence de la concurrence des transports routiers, auxquels ils ont dû céder une part importante de leur trafic le plus rémunérateur, tout en continuant à supporter les charges des emprunts émis autrefois pour la construction des voies ferrées, coûteuses à exploiter, et presque toujours déficitaires : la perte subie par le chemin de fer du fait de cette concurrence peut être évaluée à deux milliards par an.

De plus, si le chemin de fer était considéré à l'origine comme un service industriel, donc rémunérateur, il avait pris peu à peu, de réforme en réforme, le caractère d'un service public dont l'Etat devait assurer la jouissance à la collectivité, sinon gratuitement, du moins à prix réduits. La rupture de l'équilibre, dans ces conditions, ne pouvait être évitée, mais le public s'habituaît, petit à petit, à considérer le déficit des réseaux comme un mal chronique, fâcheux, mais qu'il fallait supporter. Les auteurs de la Convention de 1921 s'étaient efforcés de réagir contre cette tendance, et avaient cherché à restituer au chemin de fer une partie de son caractère industriel en posant le principe de l'automatisme des tarifs qui devait garantir l'équilibre des recettes et des dépenses. Mais ce principe — qui d'ailleurs n'était pas inséré dans le texte de la Convention — n'a jamais été appliqué et le caractère de service public n'a fait qu'aller en s'accroissant. La prime de gestion avait pratiquement

cessé d'exister depuis plusieurs années — sa formule n'ayant pas été adaptée, comme il convenait, aux circonstances exceptionnelles d'une période de crise, si bien que les réseaux n'étaient plus intéressés aux résultats d'exploitation. En résumé, il fallait voir à la fois dans le chemin de fer, un service industriel, géré commercialement, devant s'efforcer d'équilibrer, par ses propres moyens, ses recettes et ses dépenses, et un service public, c'est-à-dire une entreprise d'intérêt général, destinée à subvenir aux besoins de la collectivité : mais cette conception n'était pas admise.

La crise économique générale est venue s'ajouter à la crise ferroviaire, mais ses effets étaient encore plus désastreux : de 1929 à 1936, les recettes de l'ensemble des réseaux tombaient de 16 à 10 milliards. Tel était le premier aspect du problème financier : une insuffisance chronique de recettes, due en partie à la concurrence des transports automobiles, en partie à la déformation du véritable caractère du chemin de fer, et en partie enfin à la dépression économique mondiale. Cette crise pouvait expliquer les insuffisances annuelles d'exploitation : elle ne légitimait pas l'accumulation du déficit qui prenait l'allure d'une véritable catastrophe. Cette accumulation avait pour cause les vices de l'organisation financière de 1921. La Convention du 28 juin s'était proposée un double but : d'une part, réaliser une solidarité financière entre les réseaux, par le jeu d'un fonds commun dans lequel les réseaux, suivant les résultats de leur exploitation particulière, verseraient leurs excédents de recettes ou prélèveraient les sommes nécessaires pour combler leurs insuffisances ; d'autre part, assurer l'équilibre financier des chemins de fer par le jeu automatique des tarifs, ceux-ci devant être relevés dès que le fonds commun présenterait un déficit. Théoriquement, les réseaux devaient donc se suffire à eux-mêmes ; il était pourtant prévu que l'Etat pourrait, le cas échéant, venir en aide au fonds commun sous forme d'avances remboursables ; mais dans l'esprit des contractants de 1921, cette aide ne devait être que temporaire, ces avances étant remboursées au Trésor dans un très court délai. La faculté était d'ailleurs laissée à l'Etat, soit de faire ces avances en capital, soit de demander aux réseaux de les emprunter pour son compte : les charges des emprunts

devaient être dans ce cas supportées par le budget général. Tel était l'esprit du système : en réalité, les textes ne traduisaient pas rigoureusement les principes dont ils étaient censés s'inspirer. Ainsi, l'automatisme des tarifs ne constituait pas une règle impérative expressément stipulée dans la Convention : il reposait en fait sur la bonne volonté des pouvoirs publics. Maître du jeu des tarifs, le Gouvernement pouvait donc s'opposer à leur relèvement, estimant peu opportun, en période de crise économique, d'aggraver encore le malaise général par l'augmentation massive des prix de transports. Il n'y avait plus qu'un seul moyen prévu par la Convention pour couvrir le déficit des réseaux : les avances du Trésor au fonds commun ; l'exception devenait la règle. Pour ménager sa propre trésorerie, l'Etat demanda aux réseaux d'emprunter, pour son compte, les avances qu'il devait faire au fonds commun : les avances s'ajoutant aux avances, et par suite, les emprunts aux emprunts, le fonds commun devait, en quelques années, engloutir près de trente milliards. En outre, la Convention ne précisait pas que la solidarité financière des réseaux s'appliquerait aussi aux fonds de trésorerie, de sorte que les réseaux déficitaires étaient obligés d'emprunter pour faire face à leurs besoins courants, alors que ceux plus favorisés plaçaient leurs fonds disponibles.

Jusqu'en 1929, la Convention a joué. A partir de 1930, commencement de la crise économique en France, le Gouvernement n'ayant pas procédé aux relèvements de tarifs prévus, le déficit s'est aggravé, malgré les économies réalisées sur les dépenses d'exploitation. A la fin de l'année 1936, le déficit total du fonds commun atteignait — depuis la mise en application de la Convention, 32.536 millions, dont 26.809 à partir du 1^{er} janvier 1927, date d'entrée en vigueur du régime définitif institué par celle-ci. En 1937, la situation s'est beaucoup aggravée : les principales causes du déficit ont été l'application des lois sociales (la loi de 40 heures a obligé les réseaux à engager environ 90.000 cheminots nouveaux), la hausse générale des prix des travaux et fournitures, — conséquence de la dévaluation monétaire, — et les suppléments de traitements accordés en avril 1937 aux agents des chemins de fer, par assimilation avec les fonctionnaires, et évalués approximativement à 440 millions. Du côté des recettes, l'an-

née 1937 a vu une légère reprise du trafic, la réduction à 2 % de l'impôt sur les transports de marchandises, et des augmentations de tarifs décidées aux mois de juillet et août : le produit escompté de ces majorations de tarif était estimé pour 1937 à 1.200 millions.

La situation des chemins de fer se présente ainsi en 1937 sous un aspect des plus défavorables. La nouvelle politique joue pleinement, et les dépenses atteignent 13 milliards environ, soit un accroissement de 24 % par rapport à 1935. Le produit net est en déficit de 2.880 millions et les charges de capital d'établissement et les prélèvements s'élèvent à 3.800 millions. Le déficit des résultats d'exploitation peut donc être évalué à 6.680 millions pour cet exercice. Par ailleurs, les charges des insuffisances d'exploitation antérieures à 1926 se montent à 365 millions et l'on peut prévoir que le déficit du fonds commun atteindra le 31 décembre 1937, 7.045 millions environ. L'Etat ayant à supporter, en 1937, 1.427 millions d'insuffisances postérieures à 1926, la situation générale des chemins de fer sera déficitaire de plus de huit milliards.

Exercice 1937.

(chiffres probables en millions de francs)

Produit net	Charges de capital et prélèvements	Résultat d'exploitation	Charges des insuffisances antérieures à 1926	Situation du fonds commun	Charges des insuffisances postérieures à 1926 supportées par l'Etat	Situation générale
2.880	3.800	— 6.680	365	— 7.045	1.427	— 8.472

Pour 1938, les prévisions étaient très pessimistes : on prévoyait que le déficit du produit net atteindrait presque 3 milliards, les résultats d'exploitation se soldant par une insuffisance de près de 7 milliards, cela malgré les relèvements de tarifs décidés en juillet et août 1937. Ce déficit croissant pesait lourdement et directement sur les finances publiques, puisque l'Etat ne pouvant fournir en capital les sommes nécessaires pour couvrir les déficits du fonds commun, demandait aux réseaux d'emprunter pour son compte : les chemins de fer d'intérêt général imposaient donc à l'Etat une charge budgétaire de plus en plus lourde. D'autre part, les appels répétés et massifs des réseaux au marché financier

pour le compte de l'Etat, étaient venus en concurrence avec les appels du Trésor lui-même, et avec les émissions d'obligations que les réseaux devaient poursuivre, pour leur propre compte, en vue de faire face aux travaux complémentaires. Tous ces emprunts devenaient de plus en plus difficiles à placer ; l'Etat, qui avait eu d'abord recours au crédit des réseaux, a dû venir ensuite à leur aide et leur consentir des avances nécessaires à la reconstitution de leur fonds de roulement. Des emprunts à l'étranger n'ont pu être obtenus en 1936, et au début de 1937 qu'en donnant en garantie une partie de l'or de la Banque de France ; leur remboursement a infligé au Trésor des pertes très lourdes du fait des dépréciations successives de la monnaie.

SECTION II. — LE PROBLÈME DU SERVICE PUBLIC ET LE PROBLÈME JURIDIQUE

Au cours de l'année 1937, le problème financier des chemins de fer se pose donc avec une grande acuité ; mais il n'est pas le seul. A celui-ci s'ajoutent en effet le problème administratif ou problème du service public des transports et le problème juridique des contrats existants conclus avec les Compagnies concessionnaires. Le problème du service public consiste à obtenir la bonne marche du service dans l'intérêt général, et à rechercher le mode d'exploitation qui assure une situation favorable. On sait que les recettes des chemins de fer consistent dans les taxes payées par le public (voyageurs, marchandises). Ces recettes — quel que soit le mode d'exploitation, régie ou concession, sont fixées par les tarifs établis par l'autorité publique et non par le concessionnaire : celui-ci n'a aucune influence sur les tarifs. Dans la fixation des tarifs l'autorité publique ne se préoccupe pas seulement de la recette à obtenir pour la couverture des dépenses diverses d'exploitation et d'amortissement ; elle a la préoccupation légitime des conséquences d'une élévation des tarifs sur la production nationale. Un relèvement, nécessaire pour l'équilibre financier, peut être impossible ou non souhaitable en raison de ses répercussions sur la production économique. La question des tarifs n'est pas simplement une question financière : c'est un problème de politique économique et

sociale, bien difficile à résoudre. D'autre part, quel que soit le régime juridique et financier des chemins de fer, les insuffisances de recettes des réseaux aboutissent obligatoirement à une charge pour les finances publiques : si le phénomène est évident lorsque l'exploitation est faite par l'administration (régie, nationalisation), il se produit aussi quand l'exploitation est confiée à des concessionnaires. En effet, une Compagnie concessionnaire ne peut supporter un déficit considérable et persistant, sans être mise en faillite rapidement : d'où interruption du service public ou mise sous séquestre par l'administration concédante, cette seconde solution aboutissant à la désignation d'un nouveau concessionnaire ou l'exploitation par l'administration. Mais de toute façon, la suppression du service public déficitaire ne doit pas être envisagée : le chemin de fer est un service public d'intérêt national qui doit continuer à fonctionner, quelles que soient les charges financières et quel que soit le déficit : au Trésor public, en définitive, de supporter celui-ci.

Le problème du service public est donc important et l'abandon du système de la concession pour la régie ou la nationalisation est un acte difficile et qui présente de nombreux inconvénients, s'il a par contre l'avantage de procurer des économies sérieuses. Enfin, le problème juridique n'est pas le moins délicat : l'Etat était lié par des contrats de concession de service public et ne disposait que de deux procédés normaux pour y mettre fin : un accord amiable ou le rachat des concessions. Certains proposaient de plaider « l'imprévision », en demandant au juge du contrat d'appliquer celui-ci, non dans sa lettre, mais dans son esprit, c'est-à-dire conformément aux intentions présumées des parties contractantes : mais les aléas d'un tel procès étaient considérables, la théorie de l'imprévision n'étant pas faite pour « sortir du contrat », mais au contraire pour y rester. D'autres préconisaient des solutions de force, comportant la dénonciation unilatérale des engagements souscrits par l'Etat et l'expropriation sans indemnité des Compagnies exploitantes : mais de tels procédés comportaient bien des dangers. Quant au rachat, c'est une opération financièrement désastreuse pour l'autorité publique qui rachète. Lorsqu'un concessionnaire d'un grand service public a été amené à investir d'énormes

capitaux dans cette entreprise, il a été stipulé, par contrat, une indemnité d'expropriation et une prime d'éviction : pour les chemins de fer d'intérêt général, l'indemnité de rachat prévue par les contrats — et que devait verser l'Etat aux Compagnies — était énorme : l'état des finances ne permettait pas cette opération, même si elle devait améliorer la gestion financière et le fonctionnement technique des réseaux.

Il restait la négociation amiable : c'est la solution à laquelle l'Etat et les Compagnies allaient accepter d'avoir recours.

CHAPITRE II

Les travaux préparatoires qui ont précédé le décret du 31 août 1937

En présence du déficit sans cesse croissant du fonds commun, de la situation de trésorerie de l'Etat qui rendait de plus en plus difficiles les émissions, et des menaces d'expropriation brutale qui rencontraient dans certains milieux parlementaires des sympathies nombreuses, les Compagnies pouvaient prendre trois attitudes : attendre, plaider ou causer.

L'attente était dangereuse pour les intérêts des actionnaires qui auraient pu se trouver dépouillés du jour au lendemain par un coup de force ; elle était également inadmissible pour les Compagnies qui ne désiraient plus continuer à porter devant l'opinion publique la responsabilité du déficit du fonds commun, alors qu'on leur refusait les moyens de le résorber.

Plaider contre l'Etat en lui faisant grief de ne pas avoir exécuté la Convention de 1921 dans sa lettre, dans son esprit, et dans le sens qui résultait des travaux préparatoires, et demander aux tribunaux soit la fixation d'une indemnité à leur profit, soit la résiliation de la Convention de 1921 aux torts et dommages de l'Etat, cette attitude ne convenait guère aux Compagnies, qui estimaient que le drame des chemins de fer ne devait pas trouver sa conclusion dans le versement à elles-mêmes d'une indemnité : il s'agissait, avant tout, de rétablir, au point de vue financier, le fonctionnement normal d'un grand service public. Les Compagnies savaient qu'une décision judiciaire, même favorable, ne serait pas rendue

avant un assez long délai. Enfin, elles n'ignoraient pas que, dans un arrêt célèbre, le Conseil d'Etat avait déjà marqué que le concédant et le concessionnaire doivent, avant toute autre chose, lorsque des circonstances imprévisibles entraînent d'une façon grave la marche d'un service public, rechercher, par un aménagement des conventions existantes, le rétablissement du fonctionnement normal du service.

C'est pourquoi, lorsque, quelques semaines après sa constitution, le cabinet de M. Chautemps demanda aux Compagnies si elles étaient disposées à examiner avec lui, à l'amiable, la réforme du régime général des chemins de fer, elles répondirent affirmativement à son appel. En effet, MM. Chautemps et Bonnet, à leur arrivée au pouvoir, à la fin du mois de juin 1937, demandant au Parlement des pouvoirs étendus, écrivaient au Président de la Commission des Finances, une lettre dans laquelle ils indiquaient envisager l'amélioration de la situation financière des services industriels de l'Etat, et le relèvement des tarifs des chemins de fer, dans le cadre d'une réorganisation n'ayant d'autre but que de procurer des économies. Dans les débats parlementaires qui accompagnèrent le vote de cette loi, le Président du Conseil confirmait l'engagement qu'il venait de prendre. Quelques jours après, au Conseil des Ministres du 8 juillet 1937, une commission interministérielle était désignée pour préparer la réorganisation des réseaux de chemins de fer : elle chargeait immédiatement le Ministre des Travaux Publics de prendre contact avec les Compagnies et de lui présenter avant le 31 août, un programme d'action et des textes de conventions nouvelles ; elle définissait en même temps les directives selon lesquelles elle estimait qu'il convenait d'aborder le problème. La commission souhaitait que la réforme soit réalisée en accord avec les Compagnies concessionnaires et se traduisît pour l'Etat par une diminution des charges annuelles et des économies en capital. Il lui semblait d'une part, que la gestion des réseaux sous l'autorité de l'Etat, devait permettre de réaliser progressivement des économies importantes. D'autre part, cette réorganisation devait entraîner un nouveau règlement de la question des droits éventuels des Compagnies en fin de gestion. Par ailleurs, la Commission admettait que la propriété du domaine privé des Compagnies con-

cessionnaires ne serait pas mise en cause, celles-ci recevant une annuité correspondant à l'intérêt statutaire, au dividende garanti et à l'amortissement de leurs actions ; l'intérêt et l'amortissement de leurs obligations déjà émises continueraient à être assurés dans des conditions analogues à celles qui existaient alors. Enfin, la Commission se proposait de faire connaître aux réseaux que, dans la Société Nationale des Chemins de Fer à créer, la majorité devrait appartenir à l'intérêt général : au moment où le Gouvernement marquait son intention d'intervenir énergiquement pour réaliser la coordination des transports, il ne pouvait être question de sauvegarder des intérêts privés au bénéfice d'autres intérêts privés. Le Gouvernement marquait son désir de réaliser ce que le chef du précédent Gouvernement avait laissé entendre, à savoir qu'avant la fin du mois d'août, un décret serait pris, donnant à l'Etat la majorité dans une Société Nationale qui administrerait les chemins de fer.

SECTION I. — LA POSITION RESPECTIVE DES COMPAGNIES ET DU GOUVERNEMENT

Dans la discussion qui s'ouvrit sur les principes précédents, les Compagnies s'attachèrent d'abord à préciser leur position maxima, faisant valoir dans leur plénitude, les droits qu'à leur avis, leur conféraient les textes de la Convention de 1921. Dans le premier memorandum qu'elles présentaient, elles ne voulurent envisager de signer une nouvelle convention qu'à la condition d'obtenir pour leurs actionnaires une annuité tenant compte à la fois, des avantages que leur procurerait un rachat d'office effectué à la requête de l'Etat, et des avantages qui résulteraient pour chaque Compagnie, d'un rachat effectué à la demande de cette dernière quelques années avant l'expiration de sa concession. Les Compagnies réclamaient une véritable indemnité pour compenser les primes résultant du jeu de la Convention, et non obtenues ; l'ensemble de ces droits n'était pas chiffré, le memorandum des Compagnies ne faisait qu'une allusion à leur montant éventuel et l'estimait en milliards. Enfin, les Compagnies demandaient à avoir la majorité dans la société nouvelle à créer, et réclamaient, de ce fait, une prime de gestion supplémen-

taire. Ces propositions présentées seulement par les Compagnies pour servir de base à une transaction éventuelle, ne pouvaient évidemment être retenues.

A l'opposé, la position du Gouvernement consista à démontrer que dans les arrangements financiers à intervenir par application d'une convention nouvelle, un large compte devait être tenu des conditions dans lesquelles s'était exercée la gestion des Compagnies. S'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'Etat soutenait que les Compagnies devaient accepter une participation dans les déficits des derniers exercices. La conclusion était l'annulation presque totale de toute obligation de l'Etat envers les Compagnies du fait du remplacement de la Convention de 1921. Mais l'arrangement financier n'était pas la seule préoccupation du Gouvernement. Au point de vue du personnel cheminot, il réclamait la participation de ce dernier à la gestion de la société nouvelle. En outre, il demandait de maintenir à la nouvelle organisation ferroviaire, des possibilités de crédit adaptées aux besoins que comportaient les déficits des chemins de fer non immédiatement réductibles : il fallait tenir compte des habitudes des prêteurs nationaux et internationaux, habitués à venir souscrire à certains titres, au moins pendant la période durant laquelle le crédit de la société nouvelle ne serait pas encore affermi. Très forte sur le plan de l'intérêt général, la position de l'Etat devait tenir compte des circonstances spéciales dans lesquelles se trouvait l'économie du pays, et elle en était affaiblie.

SECTION II. — LES NÉGOCIATIONS ET LA RÉDACTION DU TEXTE DE LA CONVENTION

C'est sur cette double base que le Ministre des Travaux Publics, M. Queuille, engagea les négociations avec les Compagnies de chemins de fer. La question de la majorité souleva l'opposition énergique des Compagnies : estimant qu'elles n'avaient point démerité, elles jugeaient indispensable, pour leur prestige, que la correction de leur attitude fût consacrée par la présence, au Conseil d'administration de la société nouvelle, d'une majorité de leurs administrateurs. Devant l'intransigeance des Compagnies, le Gouvernement accepta

de substituer au principe de la majorité des fonctionnaires celui d'une majorité d'intérêt général. En ce qui concerne l'indemnité, les Compagnies, revenant sur leur position, ne demandaient plus, quelques jours avant le 31 août (date d'expiration des pleins pouvoirs du Gouvernement), qu'une indemnité comprenant les sommes qui leur seraient versées aux dates d'expiration de leurs concessions, déduction faite de leur dette de garantie. Acceptant, d'autre part, la jurisprudence du Conseil d'Etat, elles proposaient, comme nouvelle base de négociation, une indemnité inférieure à 2 milliards, insistant sur l'importance des droits auxquels elles renonçaient. L'indemnité à verser aux Compagnies fut fixée à environ 700 millions de francs, valeur actuelle. Il fut enfin convenu que les Compagnies renonçaient à tout recours contre les arrêtés ministériels pris avant le 1^{er} septembre 1937 et clôturant définitivement leur compte d'exercice : elles abandonnaient, en conséquence, toute instance en cause, se désistaient de leurs pouvoirs et prenaient à leur charge les frais de ces désistements. En contre-partie, les sommes encaissées par les Compagnies au titre de l'intérêt et de l'amortissement des actions qui leur étaient données comme indemnité, seraient inscrites, par chacune d'elles, à un compte spécial et ne feraient pas l'objet d'une répartition entre leurs actionnaires avant le 31 décembre 1955, sans autorisation spéciale du Ministre des Finances, sauf en ce qui concerne un pourcentage de 20 % au maximum, pour lequel l'interdiction précédente ne jouerait pas, lorsque l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la société nationale serait réalisé.

La rédaction de la Convention à intervenir et le règlement de multiples questions de droit furent confiés à une commission composée de fonctionnaires des ministères des Travaux Publics et des Finances, et de représentants des Compagnies. Le Ministre des Travaux Publics et la commission interministérielle, mis par la commission technique en présence de tous les éléments du problème, n'avaient plus qu'à décider sur quels points ils pourraient rapprocher leurs thèses de celles des Compagnies, ou imposer leur volonté à celles-ci. Malgré la patience des négociateurs, l'accord général fut, au dernier moment, remis en cause, à l'aube du 31 août, la dis-

cussion s'étant poursuivie toute la nuit, et le Ministre menaçant de rompre les pourparlers si les Compagnies maintenaient certaines de leurs demandes. Un texte définitif fut arrêté le 31 août, et soumis le même jour à neuf heures du matin au comité de direction des grands réseaux et une heure plus tard, au Conseil des Ministres : c'est le décret-loi du 31 août 1937, approuvant la Convention passée le même jour, qui, par la création de la Société Nationale des Chemins de Fer français, réorganise complètement le premier de nos services publics de transports.

CHAPITRE III

La Société Nationale des chemins de fer français **Les caractères généraux de la réforme**

SECTION I. — FORME, OBJET, DURÉE, CAPITAL SOCIAL DU NOUVEL ORGANISME

La Société Nationale des Chemins de Fer se présente sous la forme d'une société anonyme par actions. Comme toutes les sociétés de cette espèce, elle a un capital social, doit être régie par des statuts particuliers, et est soumise, en principe, aux dispositions du code de commerce et des lois en vigueur sur les sociétés anonymes. Mais, en fait, la nouvelle société diffère considérablement, sur presque tous les points, des sociétés anonymes ordinaires. Tant en ce qui concerne la formation de son capital social et l'élaboration de ses statuts, qu'en ce qui touche la structure et le fonctionnement de ses différents organismes, elle porte l'empreinte de l'intervention de l'Etat agissant, non plus à titre de contractant, mais en sa qualité de gardien des intérêts généraux du pays. Cette intervention a eu pour conséquence de soustraire la Société Nationale des Chemins de Fer à la plupart des règles applicables aux sociétés anonymes de droit commun. C'est ainsi qu'elle est dispensée des formalités légales de constitution, et notamment des formalités de publicité. Son statut juridique résulte de textes légaux, Code de Commerce, lois sur les sociétés commerciales, décret du 31 août 1937. Quant à ses statuts proprement dits, ils font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, contresigné par les Ministres des Travaux

Publics et des Finances et rendu, les Compagnies entendues. Le cahier des charges est conforme à celui annexé à la loi du 4 décembre 1875, sous réserve des adaptations nécessaires résultant du nouveau régime. Il pourra être modifié sur la proposition de la Société, par décret rendu en Conseil d'Etat.

La Convention ne fixe pas de limites rigides à l'objet de la Société : celle-ci a pour objet principal l'exploitation du réseau actuel et, s'il y a lieu, la construction de lignes nouvelles. Les Compagnies, ainsi que les syndicats des Chemins de fer de Grande et Petite Ceinture, renoncent, à la date du 1^{er} janvier 1938, au droit d'exploiter les lignes qui leur ont été concédées au profit de la Société Nationale. A la même date, l'Etat transfère à celle-ci le droit d'exploiter les deux réseaux de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine. Sous réserve de cette renonciation, les Compagnies conservent leurs concessions jusqu'aux dates d'expiration normale de celles-ci, entre 1950 et 1960 : au fur et à mesure de leur expiration, ces concessions seront prorogées au profit de la Société Nationale, jusqu'au 31 décembre 1982. Ces dispositions doivent assurer le retour des Chemins de fer à l'Etat par une série de transitions, habilement ménagées, les concessions passant naturellement des Compagnies à la nouvelle Société, et prenant fin à l'expiration de celle-ci. Outre l'exploitation du réseau ferré actuel, la Convention stipule également que la Société Nationale peut étendre son activité, en participant directement ou indirectement, avec l'autorisation des Ministres des Travaux Publics et des Finances, à des opérations se rattachant à son objet principal : un vaste champ d'activité lui est ainsi ouvert.

La Société Nationale des Chemins de Fer est constituée à compter du 1^{er} septembre 1937 ; elle a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1938, elle doit prendre fin le 31 décembre 1982, date à laquelle son actif fera retour gratuitement à l'Etat : le nouvel organisme devra donc assurer pendant quarante-cinq ans l'exploitation du réseau ferré national ; le retour des chemins de fer entre les mains de l'Etat se trouve de la sorte retardé de plus de vingt ans : c'est donc un régime de transition entre celui de la Convention de 1921 et la nationalisation définitive, qui a été institué.

A partir du 1^{er} janvier 1938, la Société Nationale est substi-

tuée aux anciens exploitants dans tous leurs droits et charges se rattachant au domaine public des chemins de fer ; elle est investie en particulier des droits conférés aux anciens réseaux, en ce qui concerne les facultés d'expropriation et les autres droits attachés à la domanialité publique du chemin de fer. La convention du 31 août 1937 confirme aux Compagnies la pleine propriété et la libre disposition de leur domaine privé. Toutefois, les biens que la Société estimera nécessaires à l'exploitation lui seront transférés. A défaut d'accord, ces biens seront déterminés, pour chaque Compagnie, par un collège arbitral composé d'experts, qui fixera le montant de l'indemnité due à la Compagnie : la sentence arbitrale sera susceptible d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat. Par ailleurs, la Société Nationale prend, à partir du 1^{er} janvier 1938, en location, les immeubles ou locaux dépendant du domaine privé des Compagnies, et affectés au service du chemin de fer ou au logement de ses agents. Cette location ne peut prendre fin que par la cession de ces immeubles au profit de la Société.

Le capital de la Société Nationale est constitué par les apports de l'Etat et des Compagnies. En représentation de leurs apports respectifs, l'Etat et les Compagnies reçoivent un certain nombre d'actions auxquelles sont attachés des droits expressément déterminés par la convention. L'attribution de ces actions entraîne, au surplus, renonciation de la part des contractants, à certaines de leurs créances. Les Compagnies apportent à la Société Nationale tous leurs droits et tous leurs biens, meubles et immeubles, à l'exception des biens et droits composant leur domaine privé, dont la propriété et la libre disposition leur sont formellement confirmées. Il leur est alloué, au total, en représentation de ces apports : 1.391.024 actions, dites actions A, d'une valeur nominale de 500 francs chacune, réparties entre les Compagnies. De son côté, l'Etat se voit attribuer 1.447.800 actions, dénommées actions B, d'une valeur nominale équivalente, représentant les apports des réseaux de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine, et une partie, tant des dépenses d'établissement faites antérieurement au compte de l'Etat, que des avances consenties par le Trésor au fonds commun pour la couverture des insuffisances d'exploitation des exercices écoulés.

La Société est ainsi constituée au capital de 1.419.412.000 francs, et l'Etat a la majorité absolue des actions : 51 %. Les actions de la Société Nationale ne comportent pas de dividende, mais donnent droit à un intérêt fixe. Les actions A, attribuées aux Compagnies, reçoivent jusqu'à remboursement un intérêt de 6 % de la valeur nominale du titre. Au fur et à mesure de leur amortissement, qui doit être terminé le 31 décembre 1982, elles sont remplacées par des actions de jouissance, dites « Actinos J » ; les actions A et J seront bloquées au nom des Compagnies jusqu'au 31 décembre 1955, date à laquelle elles seront distribuées aux actionnaires au prorata de leurs droits respectifs dans l'actif de la Compagnie. Les sommes encaissées chaque année par les Compagnies au titre de l'intérêt et de l'amortissement des actions A seront aussi bloquées et inscrites à un compte spécial ; elles pourront toutefois être distribuées sous réserve. Les actions B attribuées à l'Etat jouissent du même intérêt que les actions A, mais ne sont l'objet d'aucun remboursement ; elles sont inaliénables et incessibles.

Les actions A, B et J jouissent d'un droit de vote égal, sans limitation du nombre de voix, tant à l'assemblée générale des actionnaires, qu'aux assemblées de porteurs chargées de désigner les représentants des actionnaires au Conseil d'administration de la Société. Les actions de la Société Nationale présentent donc à la fois le caractère d'actions, puisqu'elles comportent comme celles-ci un droit de vote, et d'obligations, puisqu'elles reçoivent, comme ces dernières un intérêt fixe indépendant des résultats de l'exploitation, sans ouvrir aucun droit sur l'actif.

L'attribution des actions A et B entraîne enfin renonciation de la part de chacun des contractants à certaines créances qu'ils tenaient des conventions antérieures : l'Etat renonce au remboursement des dettes de garantie des Compagnies de l'Orléans et du Midi ; de leur côté, les Compagnies renoncent à l'indemnité de reprise de leur matériel, à laquelle elles pouvaient prétendre en vertu de leur contrat. Les dispositions de la Convention du 31 août 1937, relatives à la constitution du capital de la Société Nationale et aux conditions de rémunération de ce capital, marquent bien le caractère transactionnel de la réforme ferroviaire : la part de

chacun des contractants dans le capital social a été déterminée, non d'après la valeur réelle des apports respectifs des parties en présence, — celle-ci ne pouvait être exactement estimée, — mais à la suite de transactions portant sur l'ensemble des éléments du problème, dans l'ordre administratif comme dans le domaine financier.

L'organisation administrative de la Société comporte des organismes centraux, des services d'exécution (le personnel) et un Commissariat du Gouvernement. Les organismes centraux — à qui appartiennent l'administration et la direction de la Société Nationale — comprennent l'Assemblée générale des actionnaires, le Conseil d'administration (dont la composition n'est pas la même jusqu'au 31 décembre 1955, et après cette période transitoire), le Comité de Direction et la Direction Générale. La description de cette organisation n'a pas à rentrer dans ces pages, consacrées uniquement à l'étude du régime financier des chemins de fer.

SECTION II. — L'UNIFICATION DES RÉSEAUX ET LE CARACTÈRE TRANSACTIONNEL DES MESURES ADOPTÉES. — LA SITUATION JURIDIQUE DE LA S. N. C. F.

Le décret-loi du 31 août 1937 réalise l'unification des réseaux, et cette réorganisation tend à améliorer grandement le service public des transports par chemins de fer. La nécessité d'unifier le fonctionnement du service public des chemins de fer d'intérêt général est aujourd'hui incontestée : un service public concédé reste un service public qui doit être géré uniquement dans l'intérêt national. Depuis le 1^{er} janvier 1938, l'exploitation de tous les chemins de fer français d'intérêt général est unifiée. Il existe désormais un réseau unique ; il est constitué par l'ensemble des lignes d'intérêt général, exploitées jusqu'ici par les Compagnies concessionnaires, les Administrations des chemins de fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine, et les Syndicats des Chemins de fer de Grande et Petite Ceinture. Cette unification du réseau est une amélioration certaine du service public des chemins de fer d'intérêt général ; elle ne pouvait être évitée, et l'on peut affirmer que c'est une réforme définitive.

L'unification du réseau a eu nécessairement pour consé-

quence, sinon la disparition juridique des différentes Compagnies concessionnaires, du moins leur disparition en tant que Compagnies exploitantes : leur situation juridique est complexe. Ce nouveau mode d'exploitation se caractérise en effet par les trois propositions suivantes, dont le seul énoncé suffit à souligner le caractère transactionnel de la réforme réalisée : les Compagnies sont maintenues ; ni les Compagnies ni l'Etat n'exploitent directement ; l'Etat participe néanmoins à l'exploitation du réseau ferré.

En premier lieu, les Compagnies sont maintenues : elles ne sont ni liquidées, ni rachetées : elles demeurent, en tant que sociétés financières, mais au lieu de se consacrer directement à l'exploitation des voies ferrées, elles participent à une tierce Société chargée de cette exploitation. Cette survie a la durée normale de leur existence, elle s'étend jusqu'à l'expiration des concessions. (Pour les Compagnies du Nord et de l'Est, cette durée est même prolongée de quelques années). Pendant ce temps, les Compagnies ont une personnalité entière : elles gèrent librement leur patrimoine propre, et tout en participant activement à l'administration du nouvel organisme institué pour assurer la gestion du réseau ferré, elles lui prêtent un concours notable, notamment au point de vue des émissions des emprunts. Ces Compagnies ne sont ni déchues, ni évincées purement et simplement, ni davantage maintenues dans l'intégralité de leurs droits et privilèges, mais placées dans une situation intermédiaire qui leur permet de continuer à jouer un rôle, tout en laissant place à l'intervention de l'Etat.

Si les Compagnies sont maintenues en tant qu'organismes indépendants, elles renoncent à exploiter directement le réseau ferré qui leur a été concédé. Mais l'Etat ne reprend pas lui-même cette exploitation : il la confie à une nouvelle Société, unique pour l'ensemble du réseau, non seulement pour toute la durée des anciennes concessions, mais pour une durée supérieure, puisqu'elle s'étend jusqu'au 31 décembre 1982. Le régime des concessions actuel prend fin, mais au lieu d'être remplacé par l'exploitation en régie directe par l'Etat, il fait place à une nouvelle concession d'une durée de quarante-cinq ans : c'est là le second élément transactionnel de la réforme.

Le troisième découle directement des deux autres : les Compagnies — maintenues — et l'Etat, s'étant mis d'accord pour confier à une nouvelle Société le soin d'exploiter les chemins de fer, il était normal que les deux contractants aient des représentants au sein de cette société. L'Etat est ainsi appelé à participer effectivement à la gestion du réseau ferré, le concours des Compagnies étant cependant maintenu.

Dans ces conditions, la situation juridique de la Société Nationale des Chemins de Fer français n'est pas moins difficile à définir que celle réservée aux anciennes Compagnies. Pourtant, il semble résulter des considérations qui précèdent, que la nouvelle Société soit juridiquement un concessionnaire, puisque seule, elle a le droit d'exploiter l'ensemble du réseau unifié, ce droit étant retiré aux Compagnies (qui y renoncent), mais n'étant pas confié à l'Etat, tout au moins directement. La gestion va donc appartenir uniquement à l'organisme nouveau, et c'est en ce sens que l'on peut soutenir, croyons-nous, que celui-ci est bien un concessionnaire.

Toutefois, en examinant soigneusement les textes, notamment celui de la convention annexée au décret-loi, on constate que la concession de la Société Nationale n'est pas une concession ordinaire, du type pratiqué pour d'autres services publics. Dans une concession de ce genre, l'exploitation a lieu aux risques et périls du concessionnaire, qui supporte les pertes et encaisse les bénéfices : c'est le principe fondamental qui régit toute l'organisation de la concession de services publics.

Ce n'est pas non plus une concession d'économie mixte : on sait que pour les concessions de services publics locaux, la loi autorise les administrations publiques locales à participer financièrement à la constitution du capital de la Société concessionnaire, mais en exigeant que la responsabilité financière de l'exploitation du service public reste aux risques de cette Société. Il y a donc bien concession : les administrations locales ne participent financièrement que pour une partie du capital, inférieure à la moitié ; elles sont donc en minorité en ce qui concerne la participation financière, et ne peuvent avoir également qu'une minorité de représentants à l'Assemblée Générale et au Conseil d'administration : à la Société qui dirige de supporter les risques.

Or, tel n'est pas le régime adopté par le décret-loi du 31 août 1937 pour la S. N. C. F., dans lequel il ne semble y avoir ni concession ordinaire ni concession d'économie mixte. En effet, le principe qui domine l'organisation de la nouvelle Société est que son exploitation est faite aux risques et périls de l'Etat : le Trésor public fera les avances nécessaires à l'exploitation, en cas d'insuffisance de recettes, sauf remboursement grâce aux excédents ultérieurs ; le budget de l'Etat devra couvrir les déficits permanents, au cas où le Parlement refuserait les relèvements de tarifs nécessaires pour assurer l'équilibre financier de l'exploitation de la Société Nationale.

C'est pourquoi de nombreux auteurs estiment qu'en réalité, il y a régie et non concession. M. Jèze, notamment, voit dans le nouvel organisme une régie confiée à une administration, dite Société Nationale, investie d'une certaine indépendance vis-à-vis du Gouvernement et du Parlement, mais où le dernier mot appartient toujours et en toute matière, au Gouvernement.

« Il y a donc contradiction absolue, dit M. Jèze (1), entre « la forme commerciale de la Société Nationale concession-
« naire, et le fonctionnement même de cette société. Très
« logiquement, celle-ci n'étant qu'un office public, l'organi-
« sation tend à assurer la direction par l'Etat. Il y a une
« assemblée, mais la majorité des actionnaires appartient
« à l'Etat ; il en est de même au Conseil d'Administration.
« Tous les dirigeants de la Société Nationale sont nommés
« par l'Etat ou sous l'influence décisive du Gouvernement.
« Ce système étrange est l'œuvre d'hommes qui, en désac-
« cord sur le mode d'exploitation, n'ont pu se mettre d'accord
« que sur une formule de transaction : régie réelle sous l'ap-
« parence d'une concession ».

Cependant, malgré des opinions si catégoriquement exprimées, nous persistons à penser que la situation juridique de la S. N. C. F. est celle d'un véritable concessionnaire. C'est

(1) Extrait de l'article de M. Jèze sur la *Réorganisation des Chemins de fer d'intérêt général*, paru dans la *Revue de Science et Législation financières*, janvier-février-mars, 1938.

une concession d'une nature particulière certes, mais qui n'en existe pas moins. Le seul fait que ce soit l'Etat qui confie l'exploitation à une nouvelle Société, n'implique pas qu'il y ait régie : il en serait autrement si l'Etat reprenait lui-même cette exploitation, mais cette hypothèse n'est prévue que pour 1983. Jusqu'à cette date, la Société Nationale reçoit la concession de l'exploitation du réseau unifié, et seule, elle est investie des pouvoirs nécessaires pour remplir cette mission. S'il est exact que les Compagnies renoncent à exploiter directement le réseau qui leur a été concédé, par contre, ce droit n'appartient pas davantage à l'Etat, qui — comme les Compagnies d'ailleurs — ne peut avoir que des représentants au sein du nouvel organisme. L'Etat, ce n'est pas niable, est appelé à participer effectivement à la gestion du réseau, avec le concours des Compagnies, mais non directement ; c'est seulement par l'intermédiaire de la Société Nationale qu'il a la possibilité d'agir. Celle-ci nous apparaît donc, en définitive, comme un concessionnaire particulier, devant assurer pendant quarante-cinq ans l'exploitation du réseau ferré national, en attendant la gestion en régie directe par l'Etat prévue pour 1983.

Par ailleurs, les Compagnies ne sont pas évincées en totalité de l'exploitation du réseau ferré : cette éviction ne sera pleinement réalisée qu'à l'expiration des concessions antérieures. Mais elles n'exploitent plus directement ces concessions et ne retirent aucun profit de leur participation à cette exploitation. Elles sont donc frappées au moins partiellement d'éviction : ainsi s'explique l'indemnité qui leur est allouée. Celle-ci a subi dans son montant une réduction appréciable ; au lieu d'être versée immédiatement en capital, elle le sera sous la forme de quarante-cinq annuités ; le budget du nouvel organisme et celui de l'Etat ne seront pas grevés d'une charge si lourde. Le règlement de cette indemnité d'éviction porte donc la marque de la transaction sur laquelle s'est établie la Convention du 31 août.

Enfin, la réforme du 31 août 1937 comporte la création d'un Conseil supérieur des transports. En ce qui concerne la coordination des intérêts des chemins de fer avec les intérêts généraux du pays, les modifications apportées au régime antérieur ne résultent pas, à vrai dire, de la Convention du

31 août, mais d'un décret-loi portant la même date et concernant la coordination d'ensemble des transports publics. Ce texte porte création d'un Conseil supérieur des transports, dans lequel sont intégrés, outre le Conseil supérieur des chemins de fer, les différents comités de coordination existant alors. Ce nouveau Conseil devra rassembler les activités de tous ces organismes et aura pour mission essentielle de poursuivre la mise au point d'une politique cohérente en matière de transports.

Le nouveau régime des chemins de fer, placé sous le signe de la transaction, met ainsi fin au système de 1921, qui assurait la toute puissance des Compagnies, et fait participer directement l'Etat à l'exploitation du réseau ferré. Après cette vue d'ensemble sur la réforme de 1937, il est nécessaire maintenant d'examiner en détail l'organisation financière du nouveau système.

TROISIEME PARTIE

LA REORGANISATION DES CHEMINS DE FER D'INTERET GENERAL AU POINT DE VUE FINANCIER

CHAPITRE PREMIER

Les principes poses par la convention du 31 août 1937

En matière financière, le problème consistait à remédier à l'insuffisance des recettes, à mettre un terme à l'accumulation du déficit et à assurer, pour l'avenir, l'équilibre financier des réseaux. Dans ce triple but, le nouveau régime comporte deux grands principes, d'importance capitale : l'obligation de réaliser l'équilibre total entre les ressources normales et les charges annuelles du nouvel organisme, et l'interdiction de recourir à l'emprunt pour couvrir le déficit. La Société Nationale doit équilibrer chaque année ses recettes et ses dépenses : c'est là la principale différence avec la Convention de 1921, qui permettait à l'Etat d'augmenter le déficit d'un exercice en reportant la charge sur l'avenir. Sous ce dernier régime, l'équilibre obligatoire existait déjà, sous les espèces de l'automatisme des tarifs et des avances du Trésor, mais le premier n'était pas une règle absolue et constituait relèvement automatique des tarifs, inapplicable en période de marasme économique, a-t-il été abandonné. Quant aux beaucoup plus un vœu qu'un principe rigoureux : aussi le

avances du Trésor par le moyen d'emprunts émis pour son compte par les Compagnies, solutions de paresse qui permettaient l'accumulation des déficits, elles sont également écartées, comme procédé normal de réaliser l'équilibre.

Au contraire, dans la Convention du 31 août 1937, la règle de l'équilibre est péremptoire. En cas d'insuffisance d'exploitation, les tarifs doivent être relevés ou aménagés en conséquence, ou l'Etat doit verser à la Société Nationale une subvention — non une avance — correspondant aux recettes supplémentaires attendues des mesures tarifaires envisagées. L'équilibre financier est ainsi désormais assuré par les mesures énergiques : le Conseil d'Administration est tenu de faire face par des augmentations ou aménagements de tarifs, — à défaut d'économies suffisantes — à l'équilibre des prévisions budgétaires, de même qu'à toutes les modifications de la situation qui pourraient apparaître en cours d'exercice ; les pouvoirs publics ont donc le choix — d'ailleurs obligatoire — pour obtenir et maintenir en permanence l'équilibre financier de la nouvelle société, entre deux moyens : les mesures tarifaires ou les subventions à fonds perdus faites en capital et imputables au budget de l'Etat. En outre, les services publics doivent payer aux chemins de fer les prestations qu'ils leur demandent, et la coordination doit être réalisée immédiatement : on ne peut donc plus dire, comme sous le régime de la Convention de 1921 : « Le fonds commun paiera ».

Les aménagements ou augmentations de tarifs seront présentés par le Conseil d'Administration au Conseil Supérieur des Transports, et deviendront exécutoires de plein droit, si le Ministre des Travaux Publics n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois ; en cas d'opposition, le Gouvernement demandera immédiatement au Parlement le vote d'un crédit égal au produit attendu de l'augmentation ou de l'aménagement de tarifs proposés : le montant de ce crédit sera versé à la Société ; si celui-ci n'est pas voté dans les deux mois de la proposition faite par la Société, les relèvements ou aménagements proposés seront applicables de plein droit. Ainsi l'équilibre financier doit être assuré en tout état de cause, les pouvoirs publics restant juges de décider si l'effort supplémentaire à accomplir pour parfaire cet équi-

libre doit être demandé aux seuls usagers du rail ou à la collectivité toute entière. Il ne pouvait être question de réaliser l'équilibre intégral dès la première année de fonctionnement de la Société Nationale. Il était difficile, en effet, vu la situation économique et financière du pays, de demander, soit à de nouvelles augmentations de tarifs, soit à défaut, à de nouveaux relèvements d'impôts, les ressources nécessaires pour combler entièrement une insuffisance importante. Aussi a-t-il été décidé de distraire temporairement des éléments de l'équilibre, les charges de capital, c'est-à-dire les charges des emprunts émis ou à émettre pour faire face aux dépenses antérieures au 31 décembre 1937 ; ces charges seront incorporées progressivement dans l'équilibre, et celui-ci sera réalisé au plus tard en 1943.

Si exceptionnellement, par suite d'aménagements de tarifs tardifs ou insuffisants, le compte d'un exercice se solde en définitive par un déficit, l'Etat doit venir en aide à la Société, au moyen d'avances obligatoirement faites en capital, portant intérêt et remboursables au plus tard le 31 décembre de l'exercice suivant. Si au contraire, le compte de liquidation d'un exercice se solde par un excédent, celui-ci sera consacré au remboursement des avances consenties par l'Etat au cours de la période transitoire.

En second lieu, la couverture du déficit par l'emprunt est désormais abandonnée : cette deuxième règle découle de la première. L'équilibre devant être assuré normalement par des mesures tarifaires ou des subventions de l'Etat, et exceptionnellement, par des avances du Trésor en capital, l'autorité concédante se voit ainsi retirer la faculté — que lui avait laissée la Convention de 1921, de demander aux réseaux d'emprunter pour son compte les sommes nécessaires à la couverture des insuffisances d'exploitation. La Convention du 31 août stipule d'ailleurs que la Société Nationale ne pourra procéder à des émissions que pour subvenir aux dépenses d'établissement : les emprunts émis à partir du 1^{er} janvier 1938 seront amortissables en soixante ans.

Il est à noter que le ministre des Travaux Publics peut demander à la Société Nationale un abaissement des tarifs : le Gouvernement doit alors solliciter du Parlement le vote d'un crédit destiné à couvrir la perte de recettes qui résultera

pour la Société de l'application de la mesure imposée : le montant de ce crédit sera versé à la Société.

Dans le domaine financier, l'équilibre des recettes et des dépenses est ainsi désormais obligatoire et doit être réalisé, à défaut d'augmentations de tarifs, par des subventions de l'Etat ; de plus le déficit ne peut plus être couvert par l'emprunt : ces deux principes, posés par la Convention du 31 août 1937, sont à la base de toute l'organisation financière du nouveau régime ; cette organisation mérite une étude particulière.

CHAPITRE II

L'organisation financière du nouveau régime des chemins de fer

L'organisation financière créée par la Convention du 31 août 1937 est inspirée par le double souci de restaurer dans sa pleine efficacité le principe de la gestion industrielle du réseau ferré français et de permettre un passage facile, d'abord entre le régime antérieur et le nouveau, puis entre ce dernier et celui de la nationalisation qui le remplacera en 1983. C'est pourquoi le régime financier de la Société Nationale constitue une transition entre l'ancien régime et celui de la nationalisation, qui deviendra définitif en 1983. L'étude de cette organisation nécessite d'abord l'examen des charges sociales imposées au nouvel organisme ; il y aura lieu ensuite de voir comment celui-ci fonctionne.

SECTION I. — LES CHARGES SOCIALES

Elles comprennent les charges du capital social proprement dit, et d'autres rémunérations que la Convention n'incorpore pas dans celles-ci, mais qui n'en constituent pas moins de véritables charges sociales.

On sait que le régime financier de la Société Nationale n'emprunte à peu près rien à la législation applicable aux sociétés anonymes ; dans une société anonyme ordinaire, la détermination exacte du capital social et de la part de chacun des associés dans ce capital, revêt une grande importance ; il n'en est pas de même dans la Société Nationale : en

ce qui concerne la gestion, la part faite à l'Etat et aux Compagnies au sein du Conseil d'Administration, n'est nullement en relation avec l'importance respective de leurs apports. Par ailleurs, ce n'est pas, en définitive, en proportion de leur part dans le capital social que sont rémunérés les associés ; d'autre éléments interviennent dans cette rémunération : éléments tels que l'amortissement des actions des Compagnies ou les charges de leur propre capital social. Enfin, le mécanisme financier institué est totalement exclusif de la notion de bénéfice, tout au moins à l'égard du capital social, et de celle de répartition d'actif en fin d'exploitation, la totalité de cet actif devant alors faire retour gratuitement à l'Etat. En résumé, la détermination de la part respective des associés dans la constitution du capital social n'importe à l'égard de la Société, que dans la mesure où elle concourt partiellement à la fixation de la rémunération de chacun des associés. C'est pourquoi la Convention du 31 août a adopté une formule forfaitaire pour cette détermination. Vu la consistance réelle des apports respectifs des Compagnies et de l'Etat, elle ne pouvait agir autrement. La fixation du capital social présente donc un caractère tout théorique.

On sait que les apports des Compagnies comprennent notamment les travaux complémentaires, le matériel roulant, et les objets mobiliers, c'est-à-dire tous les éléments susceptibles de donner lieu au versement par l'Etat d'une indemnité de reprise, en cas de rachat. Quant aux apports de l'Etat, ils sont constitués d'une part, par ses deux réseaux et les installations des autres réseaux devant lui faire retour gratuitement à l'expiration des concessions, et d'autre part, par la partie jugée définitivement irrecouvrable de sa créance sur le fonds commun de 1921. Cette créance n'est visée que pour partie, car le surplus est susceptible de donner lieu à des remboursements éventuels, par la Société Nationale, au profit du Trésor ; mais la Convention ne précise pas la partie faisant l'objet de l'apport et celle pouvant faire l'objet d'un remboursement. Toutefois, elle indique que les apports correspondant aux dépenses d'établissement effectuées au compte de l'Etat sur l'ensemble du réseau ferré, bien que transférés en totalité à la nouvelle société, ne sont rémunérés que partiellement, dans une mesure indéterminée.

Enfin, il n'est pas fait mention dans les apports de l'Etat, de sa créance sur les Compagnies de l'Orléans et du Midi, au titre de leur dette de garantie antérieure à 1914 ; il a pourtant expressément renoncé au remboursement de cette créance, qui devait lui être effectué à l'expiration des concessions de ces deux Compagnies : cette créance a dû être imputée en réduction des apports de ces Compagnies. La Convention s'exprime donc en des termes très imprécis sur la consistance réelle des apports respectifs des parties en présence : celle-ci est, il est vrai, impossible à évaluer financièrement et très difficile à définir juridiquement.

En outre, le capital industriel de la nouvelle société devant être constitué essentiellement par l'ensemble des éléments qui représentent le domaine public actuel des grands réseaux d'intérêt général, ont été tenus pour apports financiers respectifs des Compagnies et de l'Etat, ceux de ces éléments acquis aux frais de chacun d'entre eux. Mais le jeu même des clauses financières des Conventions qui ont lié dans le passé les réseaux et l'Etat, a eu pour résultat de faire participer celui-ci à toutes les dépenses, dans une mesure impossible à déterminer pratiquement ; c'est ainsi que la Convention range au nombre des apports de l'Etat, la partie qu'elle estime irrécouvrable des avances du Trésor au fonds commun. En réalité, si le capital industriel de la nouvelle société représente bien l'ensemble des investissements constituant le domaine public des anciens réseaux, chacune des Compagnies ne pouvait juridiquement apporter, sur ce domaine, plus de droits qu'elle n'en avait elle-même, et l'Etat plus de droits qu'il n'en pouvait aliéner : or le droit des Compagnies consistait surtout en un droit à une indemnité de reprise. La majeure partie de leur apport est ainsi beaucoup moins constituée par des biens en nature — qu'elles ne pouvaient valablement aliéner — que par l'indemnité à laquelle leur donnait droit la reprise par l'Etat de ces biens. De son côté, l'Etat apporte à la Société Nationale, non la pleine propriété du domaine public des chemins de fer, mais le simple droit d'occupation et d'exploitation temporaires qu'il lui concède : aussi est-il évident que ni l'un ni l'autre de ces deux apports n'est susceptible d'évaluation exacte. Si le mode de calcul de l'indemnité de reprise à allouer aux

Compagnies a été prévu par les Conventions successives, il ne pouvait être question d'appliquer des dispositions non établies en fonction de la situation actuelle : le montant de cette indemnité ne pouvait donc être fixé que par une transaction équitable, tenant compte à la fois des éléments contractuels et des événements présents. D'autre part, la valeur de la concession attribuée par l'Etat à la Société était fictive ; le forfait était ainsi la seule solution possible pour évaluer l'un et l'autre de ces apports.

La répartition forfaitaire adoptée par la Convention du 31 août 1937 attribuée aux Compagnies 1.391.024 actions amortissables d'une valeur nominale de 500 francs, dites actions A, représentant ainsi un capital de 695.512.000 francs, et se répartissant de la façon suivante :

279.596 à la Compagnie du Nord.

250.384 à la Compagnie de l'Est.

228.406 à la Compagnie de l'Orléans.

112.116 à la Compagnie du Midi.

520.522 à la Compagnie du P.L.M.

L'Etat se voit attribuer 1.447.800 actions B, de même valeur nominale, mais non amortissables au cours de l'exploitation, représentant un capital de 723.900.000 francs. Ce chiffre paraîtrait bien peu élevé au regard de celui alloué aux Compagnies, s'il avait un sens quant aux droits réels de l'Etat sur l'actif social. En réalité, comme la totalité de cet actif doit revenir à l'Etat, il n'a d'autre signification que de permettre d'attribuer à ce dernier une simple redevance. Le capital de la nouvelle société se trouve ainsi exclusivement constitué par des actions d'apport. Mais, sa fixation et sa répartition, du point de vue du fonctionnement de la Société Nationale, ne présentent pas un réel intérêt, en l'absence de tout partage des bénéfices et de répartition d'actif social, en fin d'exploitation ; elles n'ont d'utilité que pour déterminer l'annuité allouée aux Compagnies en représentation d'une indemnité de rachat fictive, et d'autre part, la redevance annuelle versée à l'Etat, à titre de concédant : à cet égard elles présentent une réelle importance.

Les charges sociales qui grèvent le nouvel organisme du seul fait de sa constitution, sans résulter de l'exploitation, comprennent la rémunération de l'Etat, la rémunération des

anciennes Compagnies concessionnaires, et la rémunération des exploitants. Les charges du capital social proprement dit consistent seulement en la totalité de la rémunération de l'Etat et une partie de celle des Compagnies. Le surplus de cette dernière rémunération et celle des exploitants font l'objet de redevances ou primes, que la Convention ne range pas au nombre des charges du capital social, mais qui sont en réalité de véritables charges sociales.

1° *La rémunération de l'Etat.*

Les actions B attribuées à l'Etat ne comportent aucun amortissement. Il ne pouvait en être autrement, puisque la totalité de l'actif de la Société Nationale doit faire retour à l'Etat, à sa dissolution en 1982 ; à cette date, ces actions seront ainsi amorties en bloc ; jusque là, elles sont inaliénables et incessibles. Bien que non amortissables pendant la durée de l'exploitation, les actions B reçoivent, durant cette période, un intérêt de 6 % payé au 31 décembre de chaque année, à partir de 1938. Cet intérêt représente pour l'Etat un versement fixe annuel de 43.424.000 francs : il présente le caractère d'une redevance de concessionnaire à concédant. Mais dans le régime de la Société Nationale, qui laisse en fait à l'Etat tout le risque de l'exploitation, on peut se demander si une telle redevance se justifie : c'est une charge nouvelle imposée aux usagers, dans l'intérêt des contribuables, alors que les charges de l'exploitation devaient être, semble-t-il, du moins en partie, prélevées sur ces mêmes contribuables. La redevance attribuée à l'Etat ne pouvait ainsi correspondre à l'importance réelle des capitaux investis par lui dans les chemins de fer, ceux-ci ne constituant pas pour lui une exploitation commerciale, mais un service public. Le chiffre prévu par la Convention est trop élevé pour une rémunération de principe, et trop faible pour une rémunération effective.

2° *La rémunération des Compagnies.*

Celle-ci comprend deux éléments distincts : le premier, constitué par l'intérêt et l'amortissement des actions qui leur

ont été attribuées, a le caractère d'une indemnité d'expropriation, versée par annuités, et correspond à l'indemnité de rachat que l'Etat devait leur fournir en capital, aux termes des contrats antérieurs. Le second élément, représenté par les redevances annuelles prévues à l'article 5 de la Convention, a pour objet de permettre aux Compagnies d'assurer, pendant la durée de leurs anciennes concessions, la rémunération de leur propre capital social qui était garanti par l'Etat : cet élément correspond ainsi à l'annuité de rachat stipulée également par les contrats de concession. Ces deux éléments méritent d'être considérés attentivement : en ce qui concerne l'indemnité de rachat, les actions A remises aux Compagnies, à l'inverse des actions B attribuées à l'Etat, font l'objet d'un amortissement qui doit être achevé le 31 décembre 1982. Les actions amorties avant ce terme seront remplacées par des actions de jouissance J, la seule jouissance attachée à ces titres étant d'ailleurs, celle d'une participation dans la gestion de l'entreprise, puisque la rémunération des actions de la Société Nationale ne comporte qu'un intérêt fixe, à l'exclusion de tout dividende. En plus de cet amortissement, les actions A ont droit à un intérêt fixe de 6 % dans les mêmes conditions que les actions B.

L'amortissement et l'intérêt des actions A constituent une annuité représentative de l'indemnité de rachat due par l'Etat aux Compagnies, à raison de leurs travaux complémentaires, de leur matériel roulant et de leurs objets mobiliers ou approvisionnements. Calculée sur la base d'une annuité terminale constante jusqu'en 1982, elle atteint un montant de l'ordre de 45 millions de francs, pour l'ensemble des Compagnies : ce chiffre traduit un sacrifice appréciable de la part de ces dernières, dont il n'est pas possible de mesurer exactement l'étendue. Les actions A et J demeurent « bloquées », au nom des Compagnies jusqu'au 31 décembre 1955, cette date étant prise comme date moyenne d'expiration des concessions dont elles étaient bénéficiaires, et par voie de conséquence, comme date moyenne d'expiration des Compagnies elles-mêmes, en tant qu'elles étaient sociétés commerciales. Les Compagnies du Nord et de l'Est, dont les concessions prennent fin en 1950 et 1954, ont été mises en demeure, par le décret-loi approubatif, de se proroger jusqu'à cette date, « aux

seules fins » justement du « blocage » en question. Au 31 décembre 1955, les actions A et J seront réparties entre les actionnaires des Compagnies, au prorata de leurs droits respectifs dans l'actif de celles-ci ; et les droits que les Compagnies, tenaient du chef de ces actions, tant au point de vue gestion qu'à celui rémunération, se trouveront transférés à leurs actionnaires, ainsi appelés à leur succéder, jusqu'à ce qu'à son tour l'Etat recueille leur succession, ces transmissions d'actif étant opérées automatiquement, donc sans heurt probable.

Les produits des actions bloquées jusqu'au 31 décembre 1955, au titre de l'amortissement comme au titre de l'intérêt, sont portés obligatoirement par les Compagnies à un compte spécial, géré par elles, sous le contrôle de la commission des comptes de la Société Nationale. Ils ne peuvent faire, en principe, l'objet d'aucune répartition entre les actionnaires, sans l'autorisation du Ministre des Finances ; mais il est prévu que lorsque la Société aura réalisé l'équilibre financier (abstraction faite des charges des emprunts émis en couverture des dépenses antérieures à 1938), il pourra être distribué 20 % au maximum sur ces produits. Cet équilibre financier doit être obtenu dès l'exercice 1938, et dépassé au cours des exercices suivants. Il ne paraît donc pas que la règle générale puisse jouer, si ce n'est pour la seule année 1938, dans l'hypothèse où les prévisions faites lors de l'établissement des recettes n'auraient pas été réalisées. On doit, par suite, considérer qu'à concurrence d'un cinquième, l'intérêt et l'amortissement des actions A seront normalement susceptibles de distribution. En outre, les produits des sommes mises en réserve seront eux-mêmes distribuables sans aucune restriction.

Au 31 décembre 1955, le solde du compte spécial pourra être intégralement réparti par les Compagnies entre les actionnaires. Mais à l'inverse de la répartition des actions A et J, la Convention ne fait pas de cette répartition une obligation ; pour celles non venues à expiration à cette date (Midi, Orléans et P. L. M.), cette répartition n'est que facultative : ces Compagnies pourront la différer ou l'échelonner à leur gré jusqu'à leur dissolution respective.

Le blocage, tant des actions A que de leurs produits, s'ex-

plique de la façon suivante ; d'une part, une considération d'équité a pu inspirer les auteurs de la Convention : les actionnaires des Compagnies ne devaient pas tirer immédiatement tout le profit devant résulter pour eux d'une éviction, réalisable dans son intégralité, seulement plus tard. D'autre part, une considération d'opportunité financière a pu motiver ces mesures : afin de ménager le crédit de la nouvelle Société, il a été prévu que les Compagnies lui prêteront le concours de leur crédit jusqu'en 1943 ; il était donc nécessaire de sauvegarder à tout prix le crédit des Compagnies. Les actions A, remises à celles-ci, constituant désormais, — leur domaine privé mis à part — leur seul élément d'actif, la mise en réserve de la plus grosse part de cet élément était de nature à obtenir le résultat cherché. De plus, l'introduction immédiate, sur le marché financier, des actions de la Société Nationale, n'aurait pas été sans risquer de jeter une certaine perturbation dont aurait pu se ressentir le placement des titres aussi bien de cette Société elle-même que des réseaux actuels. Telles semblent être les raisons qui ont motivé ce « blocage » relatif ; en définitive, les titres des actionnaires se trouvent de suite valorisés. Enfin, les sommes versées annuellement par la Société Nationale aux Compagnies, au titre des actions A détenues par celles-ci, sont exemptes de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers et de la taxe annuelle sur les bénéfices non distribués. Cette dernière exemption s'étend aux produits desdites sommes ; elle est donc sensiblement plus large que l'exemption générale prévue par la loi du 31 décembre 1936 en faveur des réserves obligatoires, couvrant la partie distribuable des sommes en cause et leurs produits également distribuables.

Le second élément de la rémunération des Compagnies correspond à l'annuité de rachat. Suivant les engagements contractuels souscrits par l'Etat envers les Compagnies, celles-ci devaient recevoir, dans l'hypothèse d'un rachat, outre l'indemnité de reprise en capital, une annuité leur permettant, malgré l'éviction qui les frappait, de faire face aux charges de leur capital social et de leurs emprunts, et qui se justifiait par ce fait même que la garantie de l'Etat demeurait attachée aux titres faisant l'objet de ces charges.

Comme l'indemnité de rachat, l'annuité de rachat figure

au nombre des sommes mises à la charge de la Société Nationale. Ce n'est plus au titre de la rémunération de son capital social, mais au titre des redevances annuelles à verser par elle à chacune des Compagnies : cette annuité n'en constitue pas moins une charge sociale incombant à la Société Nationale, puisqu'elle représente l'élément essentiel de la rémunération propre des Compagnies au sein de cet organisme. Les redevances versées à celles-ci comprennent, en effet, les sommes nécessaires pour assurer l'intérêt et l'amortissement de leurs actions (tels que les prévoient les statuts et tableaux d'amortissement contractuels), et de plus, le dividende minimum garanti par l'Etat en exécution des Conventions de 1883. Elles représentent ainsi exactement la rémunération du capital-actions des Compagnies, telle qu'elle résultait du régime antérieur, à l'exception de la prime de gestion réduite pratiquement à néant pour presque toutes les Compagnies.

Le montant ainsi fixé de ces redevances correspond bien à ce qu'aurait été celui de l'annuité de rachat calculée conformément aux conventions antérieures. Cette annuité devait, en principe, être égale aux charges financières continuant d'incomber aux Compagnies rachetées. Or, la Société Nationale prend directement en charge le service de tous les emprunts émis par les Compagnies : celles-ci n'ont plus désormais à assurer par elles-mêmes que les charges de leur capital-actions ; il était donc normal que le montant de l'annuité de rachat fût réduit à ces charges. L'Etat a fait de cette annuité qui lui incombait, en vertu de sa garantie, une charge particulière pour la Société Nationale, en contre-partie de la prorogation des concessions dont il l'a fait bénéficier. Cette charge est à l'heure actuelle de 140 millions environ par an. Le versement aux Compagnies de cette annuité ne donne lieu à perception ni de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers ni de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Enfin, à l'inverse du produit des actions A, les sommes ainsi encaissées par les Compagnies sont susceptibles d'être réparties entre leurs actionnaires, sans aucune restriction de délai ou de quotité, au même titre que les produits du domaine privé. Le dividende global distribué chaque année, en

dehors de l'intérêt statutaire, peut donc être prélevé sur le dividende minimum des Conventions de 1883, sur les produits du domaine privé (et éventuellement sur le domaine lui-même par distribution d'actif), sur les produits du compte spécial où sont portés l'intérêt et l'amortissement des actions A, et enfin sur la partie distribuable, chaque année, de cet intérêt et cet amortissement (le cinquième pour tous les exercices où l'équilibre minimum est obtenu). Le revenu des actionnaires des Compagnies se trouve, en définitive, accru des deux derniers éléments cités. En outre, de 1955 à 1982, les actionnaires auront la jouissance des actions A, non encore amorties et du fonds de réserve provenant de celles qui le sont déjà : ils trouvent donc, dans la réforme, un bénéfice presque immédiat, et d'autre part, une consolidation ultérieure de leurs profits. On peut se demander si ce double avantage ne vaut pas la perspective d'une indemnité de reprise, grevée des aléas dangereux d'un procès possible.

3° La rémunération des exploitants.

Ces exploitants ne sont pas, à proprement parler, les associés, c'est-à-dire les personnes morales (Etat d'une part, Compagnies d'autre part), mais les personnes physiques, par l'intermédiaire desquelles ils assurent matériellement l'exploitation. La rémunération de l'Etat ou des Compagnies présente un caractère d'absolue fixité : elle demeure absolument indépendante des résultats bons ou mauvais de l'exploitation. Les actions de la Société Nationale n'auraient, à cet égard des actions véritables, que le nom, si par ailleurs un droit de participation à la gestion de cette Société ne leur était pas reconnu. Mais si un tel droit (en dehors des jetons de présence dont il peut procurer le bénéfice), ne s'accompagne pas d'un intérêt financier véritable dans les résultats de l'exploitation, il est à craindre de voir son titulaire ou bien de délaisser, ou bien l'exercer mal à propos, au préjudice du bon fonctionnement de l'entreprise. Sans doute, ce danger est-il réduit, au sein de la nouvelle organisation, par la place assez effacée faite à l'Assemblée Générale des actionnaires, les attributions essentielles étant confiées à un Conseil

d'Administration, qui n'en constitue même pas l'émanation. Il n'en est pas moins vrai que si la Convention s'était bornée à prévoir la rémunération des associés : Etat et Compagnies, telle qu'elle vient d'être exposée, on aurait pu, à juste titre, rechercher la raison d'être de la Société ainsi constituée, puisque chacun des associés eût été complètement désintéressé des résultats de l'exploitation. Certes, l'Etat aurait toujours dû finalement supporter les conséquences de la gestion du réseau ferré : mais il l'eût fait en tant que puissance publique et non à titre de contractant. L'institution d'une telle société ne devait pas aboutir à une régie complètement désintéressée, mais créer un lien d'intérêt véritable entre l'Etat et ses co-associés.

La Convention de 1937 s'est donc attachée à créer ce lien indispensable : mais des négociations laborieuses en ont altéré la forme, si bien qu'en l'état définitif du texte, il se trouve établi, non directement entre l'Etat et les Compagnies, mais entre leurs mandataires respectifs d'une part, et le personnel de la Société Nationale de l'autre, sous la forme des primes d'exploitation prévues par l'article 36. La rémunération accordée aux « exploitants » l'est donc au personnel de la Société Nationale.

A l'inverse de la prime de gestion de la Convention de 1921, attribuée à la fois aux actionnaires et au personnel, la nouvelle prime n'est plus allouée au facteur « capital », mais au seul facteur « travail », que celui-ci provienne du personnel de l'entreprise ou des représentants du « capital » délégués par lui pour l'administrer. C'est donc seulement dans la mesure où il administre et dans la personne de ses administrateurs, que le capital est intéressé aux résultats de l'exploitation, et le « profit social » proprement dit est réservé aux « exploitants », au sens le plus étroit du mot. Si cette conception est en harmonie avec une exploitation dont la notion de capital serait exclue, elle ne l'est pas avec la notion d'une société de capitaux, telle que l'ont conçue les auteurs de la convention nouvelle ; quoi qu'il en soit, il y a lieu de classer les primes d'exploitation, tant du personnel que des administrateurs, parmi les charges sociales de l'entreprise et de ne pas les considérer comme de simples dépenses d'exploit-

tation au même titre que les salaires auxquels elles ne peuvent être assimilées.

Le mode de calcul de ces primes d'exploitation est plus simple que celui établi en 1921 ; les primes de gestion allouées au personnel de la Société Nationale, à son Comité de Direction, et à son Conseil d'administration, sont fixées en fonction des résultats techniques et commerciaux de la gestion. La formule exprimant cette fraction est la suivante : on prend, d'une part, la totalité des recettes augmentées de l'impôt sur les transports, d'autre part le montant des dépenses et charges de toute nature incombant à la Société, sous réserve d'un abattement, dont le taux augmente progressivement de 5 à 10 % au cours des années 1938 à 1943, au fur et à mesure que les charges d'emprunts primitivement soustraites de l'équilibre à réaliser, sont assumées par la Société ; si ce deuxième élément est supérieur au premier, il n'est alloué aucune prime. S'il lui est au contraire inférieur, on le soustrait de celui-ci et la prime d'exploitation allouée au personnel « autre que le personnel dirigeant, est égale à une fraction de la différence ainsi obtenue ; fraction qui s'élève progressivement, elle aussi, de 4 % en 1938 et 5 % en 1943, sans pouvoir excéder jamais 6 millièmes des recettes de l'exercice augmentées de l'impôt sur les transports. La prime allouée au Conseil d'Administration, au Comité de Direction, et au « personnel dirigeant », est égale à 15 % de la prime ainsi calculée. Le personnel dirigeant est assimilé à ce point de vue aux membres de ce Conseil et de ce Comité, ces trois catégories de personnes assumant une responsabilité plus effective que l'ensemble du personnel dans les résultats d'exploitation. Mais la Convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par « personnel dirigeant » : ce point doit être fixé par l'arrêté concerté des ministres des Travaux Publics et des Finances, qui doit intervenir pour fixer le mode de répartition des primes. S'il faut considérer comme « personnel dirigeant » le personnel actuel des grands réseaux classé en dehors des échelles statutaires, le rapprochement des effectifs respectifs de ce personnel et des autres agents permet de constater que la prime moyenne des administrateurs et du personnel dirigeant sera égale à environ 60 fois celle du personnel d'exécution. Un calcul rapide per-

met d'évaluer le montant global des primes, pour 1938, à 35 millions pour le personnel autre que le personnel dirigeant et à cinq millions pour ce dernier.

Telles sont les bases du calcul des primes, non dépourvues de qualités ; le premier mérite est celui de la simplicité. La formule nouvelle ne comporte pas — comme celle de la prime de gestion instituée en 1921 — une décomposition complexe et arbitraire en deux éléments (développement du trafic, amélioration des résultats financiers par rapport à un exercice de base), ni de pénalités dans le cas où les résultats sont déficitaires, ce cas ne pouvant plus se présenter en principe. Elle ne comporte pas non plus — comme la formule prévue par l'Avenant de 1933 — une condition suspensive dont le seul résultat pratique a été de lui retirer toute efficacité, et de transformer le jeu des primes trop aléatoire. La seconde qualité est celle de la productivité : les primes nouvelles sont toujours rémunératrices, en particulier pour le personnel chargé de l'administration et de la direction de l'entreprise : une prime doit avoir cette qualité pour jouer le rôle d'un stimulant efficace. Par contre, le mode de calcul des primes prête à certaines critiques : il est permis de se demander si — d'après le régime financier institué par la Convention — la formule de la prime est réellement de nature à inciter à une politique sérieuse de compression des dépenses ; cette formule n'intéresse les exploitants qu'à une amélioration des résultats de l'exploitation par rapport aux prévisions initiales faites, en recettes comme en dépenses, lors de l'établissement du budget ; elle ne les intéresse pas à une compression rigoureuse de ces prévisions. Quoi qu'il en soit, la prime d'exploitation instituée par la Convention du 31 août 1937 joue effectivement le rôle capital qui lui incombe, puisqu'elle est le seul élément qui attribue à l'entreprise le caractère véritablement « social ».

SECTION II. — LE MÉCANISME FINANCIER

Après avoir décrit les caractéristiques de l'organisme financier de la Société Nationale des Chemins de Fer français, il y a lieu d'indiquer maintenant comment celui-ci va fonctionner. La gestion financière des réseaux ferrés comporte, comme

celle de toute entreprise industrielle, deux comptes : un compte de recettes et de dépenses ordinaires, dit compte d'exploitation, et un compte de recettes et de dépenses extraordinaires, dit compte d'établissement : l'étude du mécanisme financier de la nouvelle société nécessite l'examen du fonctionnement de ces deux comptes.

1° Le compte d'exploitation.

Le principe essentiel sur lequel repose le mécanisme financier institué par la Convention du 31 août 1937 est celui de l'équilibre total entre les ressources et les charges annuelles du nouvel organisme. C'est donc, en principe, la mise en application de cette théorie illustre, que le réseau ferré doit être géré industriellement, sur laquelle reposait déjà la Convention de 1921 : même antérieurement à cette date, elle n'avait pour ainsi dire pas cessé d'inspirer notre politique ferroviaire. L'application stricte de ce principe conduit à faire varier les taxes perçues sur les usagers de façon qu'elles ne cessent jamais de couvrir l'intégralité des dépenses et des charges qu'entraîne l'exploitation. C'est en ce sens que la Convention du 28 juin 1921 stipulait un automatisme des tarifs, qui est resté — on le sait — lettre morte ; cet automatisme illusoire a disparu du nouveau mécanisme financier. Les rédacteurs de la Convention ont compris qu'il est sans intérêt de prévoir un relèvement automatique ou prétendu tel des tarifs, alors que les circonstances économiques, plus fortes que les textes, peuvent rendre ce relèvement impossible ou inopérant ; de plus, dans la mesure où les ressources permanentes nécessaires à l'exploitation d'un service public ne peuvent être demandées aux usagers, elles doivent, de toute évidence, être fournies par les contribuables. La contribution de l'ensemble de la nation, ainsi substituée à un relèvement des tarifs, peut être considérée comme versée à titre définitif ; il est en effet bien aléatoire de prétendre la faire rembourser ultérieurement par les usagers, donc d'escompter que ceux-ci qui n'ont pu, par hypothèse, payer les prestations fournies à leur prix de revient, pourront les payer dans l'avenir au-delà de ce prix.

Les auteurs de la Convention de 1921, pour avoir eu cette

illusion, ont fait œuvre vaine ; ceux de la Convention nouvelle ne sont pas tombés dans la même erreur ; au lieu de poser timidement une règle trop rigide, ils ont prévu au contraire, en termes impératifs, une règle suffisamment souple pour être toujours applicable : reconnaissant le caractère fallacieux et néfaste à la fois de la prétendue règle de l'automatisme des tarifs, ils ont envisagé avec raison une contribution de la nation au fonctionnement du service public des chemins de fer, en en laissant d'ailleurs varier l'ampleur au gré des circonstances. L'équilibre financier de la nouvelle société doit donc être obtenu et maintenu en permanence, soit par des mesures tarifaires, soit par des subventions à fonds perdus imputables au budget de l'Etat, le choix entre ces deux solutions étant obligatoire pour les pouvoirs publics : tel est le grand principe du système de 1937. Les avances du Trésor — solution antérieure et facile — ne peuvent plus intervenir qu'à titre tout à fait temporaire, pour la simple raison que si elles ne sont pas remboursées dans le délai maximum prévu, elles cessent définitivement d'être remboursables et se transforment automatiquement en subventions à fonds perdus. Un tel système exclut obligatoirement la conséquence désastreuse à laquelle aboutissait la Convention de 1921 ; l'accumulation des déficits. Il ne fait pas échec non plus à une application raisonnable et pratique du principe de la gestion industrielle du service public des chemins de fer ; les versements de l'Etat constituent, en l'espèce, des taxes d'une nature particulière, se substituant à celles qui devraient être perçues des usagers. Ce sont donc, en réalité, des subventions non pas à l'exploitation ferroviaire, mais à l'économie nationale. Malheureusement, le système n'applique à ce problème que des solutions qui valent seulement pour un temps très limité ; il ne résoud pas définitivement le problème financier fondamental qui commande toute la gestion des chemins de fer.

Les dispositions de la Convention du 31 août 1937 mettent en œuvre ces principes généraux de la façon suivante : on sait que, pour des raisons inspirées du souci de ménager une transition indispensable entre le régime actuel et le nouveau, tout en mettant fin immédiatement à la politique d'emprunt, l'équilibre financier total ne doit être obtenu que pro-

gressivement. Deux périodes sont prévues dans l'application du nouveau régime : une période transitoire, allant de 1938 à 1942 inclusivement ; une période définitive de 1943 à 1982.

a) Le fonctionnement du compte d'exploitation pendant la période transitoire, les ressources normales et exceptionnelles dont il dispose ; les dépenses et les charges financières auxquelles il doit faire face.

La caractéristique essentielle de la période transitoire est que, dans l'établissement du budget de la Société nationale, il est fait abstraction — d'une manière totale ou partielle — des charges des emprunts émis par les réseaux en couverture de leurs dépenses d'établissement antérieures au 1^{er} janvier 1938. Le petit équilibre, qui correspond seulement à l'équilibre du compte d'exploitation, doit être réalisé dès 1938 ; pour la première année, les charges de ces emprunts sont soustraites en totalité de l'équilibre financier à réaliser par la Société ; elles y sont intégrées progressivement, au cours des années suivantes, de façon à y rentrer en totalité à la fin de la période transitoire. Les usagers du rail ne doivent pas supporter plus de charges que ceux de la route, qui ne contribuent pas à l'amortissement de la voie qu'ils utilisent, et la prise en charge par l'Etat de toutes les charges des emprunts émis jusqu'ici pour couvrir les dépenses d'établissement du réseau ferré, est normale. L'Etat ne prend en charge que la première annuité des emprunts en cause, et une partie, sans cesse décroissante, des quatre annuités suivantes. D'autre part, les sommes versées par l'Etat à ce titre constituent de simples avances qui doivent, en principe, lui être remboursées ultérieurement par la Société Nationale, bien qu'aucun délai ne soit stipulé pour ce remboursement, et qu'il soit ainsi aléatoire.

En définitive, la prise en charge par l'Etat des emprunts couvrant les dépenses antérieures à 1938 est partielle et théoriquement temporaire ; elle ne constitue qu'une avance destinée à permettre à la Société Nationale d'assainir sa gestion et d'affirmer son crédit au cours de ses premières années d'existence. C'est une « avance de démarrage » et non la participation normale de l'Etat au fonctionnement du service

public. Cette avance — gratuite — doit atteindre au total, de 1938 à 1942, un montant d'environ 10 à 11 milliards. Une telle avance court le risque de devenir, en réalité, une subvention à fonds perdus.

Le compte d'exploitation dispose de ressources normales et de ressources exceptionnelles. Les premières sont constituées par les produits des mesures tarifaires et les subventions à fonds perdus versées par l'Etat, ce qui exclut les emprunts, qui dans la situation antérieure étaient devenus en fait une ressource normale, et met fin à la dangereuse accumulation des déficits. Les pouvoirs publics sont juges d'apprécier la mesure dans laquelle ils doivent recourir aux ressources tarifaires ou aux subventions. Mais ils sont désormais dans l'obligation de choisir effectivement — et ne peuvent plus comme en 1921 — s'abstenir de prendre une décision. Cette abstention équivaut maintenant à un choix. En effet, le Conseil d'administration est tenu, chaque année, avant le 1^{er} novembre, de proposer les mesures tarifaires indispensables, à défaut d'économies suffisantes, pour assurer l'équilibre financier de l'exercice suivant. Dans le cours de l'exercice, si l'équilibre ainsi prévu vient à être compromis, le conseil est encore tenu de proposer les relèvements de tarifs de nature à le rétablir. Ces propositions sont soumises pour avis au conseil supérieur des transports, institué par le décret-loi du 31 août 1937, relatif à la coordination de ces derniers. Elles deviennent exécutoires de plein droit si le ministre des Travaux publics n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois à compter — non de la délibération du conseil supérieur, — mais du jour où le conseil d'administration de la Société Nationale aura proposé la mesure. En cas d'opposition, le Gouvernement opte, par le fait même, pour la substitution d'une subvention de l'Etat aux ressources tarifaires escomptées. Il doit saisir de suite le Parlement d'une demande de crédit correspondante ; si ce dernier refuse de voter ce crédit, ou s'abstient de l'examiner, on considère qu'à son tour il se prononce, implicitement ou explicitement, pour le recours aux mesures tarifaires. Si le crédit n'est pas voté dans les deux mois de la proposition faite par le Conseil d'administration, les relèvements ou aménagements de tarifs faisant l'objet de cette proposition entreront définitivement en vigueur. Ainsi

nécessairement, avant même le début de l'exercice, le choix est fait entre les mesures tarifaires ou les subventions qui doivent procurer à la Société Nationale les ressources nécessaires à son exploitation. Mais ce choix peut avoir été effectué par les pouvoirs publics à leurs corps défendant ; cette objection eût été évitée s'il avait eu lieu une fois pour toutes, après examen sérieux du problème entouré de toutes les garanties nécessaires. De même, si le Gouvernement veut obtenir l'abaissement des tarifs en vigueur, il doit saisir le Parlement d'une demande de crédit correspondant à la perte de recettes qui doit en résulter pour la Société ; cet abaissement ne sera réalisé qu'après le vote de ce crédit.

En dehors des ressources normales, la Convention prévoit néanmoins des ressources exceptionnelles pour le cas où les premières — malgré les mesures prévues — s'avèreraient néanmoins insuffisantes pour permettre à la Société Nationale d'équilibrer ses recettes et ses dépenses. Ces recettes peuvent être procurées, sous le nouveau régime comme sous celui de 1921, d'abord par prélèvement sur un fonds de réserve constitué par les excédents éventuels de l'exploitation, puis à défaut de ce fonds, par les avances que le Trésor public est tenu de consentir. Les avances du Trésor constituent, comme auparavant, le principal aliment des ressources exceptionnelles ; mais des différences essentielles séparent le nouveau régime du régime antérieur : le délai de remboursement des avances est réduit en principe de deux à un an ; de plus, elles sont — à l'inverse de celles prévues en 1921 — productives d'intérêt au profit du Trésor, au taux d'escompte de la Banque de France, majoré de 1 %. Par ailleurs, les avances nouvelles doivent être versées en capital, et le Gouvernement perd la faculté de demander aux Compagnies d'émettre elles-mêmes, pour le compte de l'Etat, les emprunts nécessaires pour se procurer les fonds correspondants. En outre, ces avances — contrairement à celles de la Convention de 1921 — seront effectivement remboursées dans le délai prévu ou plus vraisemblablement cesseront d'être remboursables : leur remboursement doit obligatoirement figurer dans les dépenses de l'exercice suivant ; des mesures tarifaires y feront face — ou, en cas d'opposition par les pouvoirs publics — des subventions de l'Etat. Ces avances seront ainsi nécessai-

rement remboursées à l'Etat avant le 31 décembre de l'année suivante au moyen des ressources du trafic, ou bien l'Etat versera lui-même, à titre définitif, la somme nécessaire à ce remboursement, transformant ainsi sa propre avance en un versement à fonds perdus. Ces avances du Trésor public à la Société Nationale constituent désormais des ressources exceptionnelles, véritablement, et non plus un moyen détourné de recourir à l'emprunt pour faire face aux charges normales de l'exploitation. Il est à noter que les considérations qui précèdent ne concernent pas les avances que le Trésor doit faire au cours de la période transitoire, au titre des charges des emprunts couvrant les dépenses antérieures à 1938. Du fait de ces charges — soustraites de l'équilibre financier à réaliser par la Société — le Trésor assume une obligation spéciale, ce qui explique que les sommes avancées par lui à ce titre, ne sont ni productives d'intérêt, ni remboursables dans un délai déterminé.

Par ailleurs, le compte d'exploitation doit faire face à des dépenses et des charges annuelles qui comprennent les dépenses d'exploitation proprement dites et les charges financières. Le nouveau mécanisme financier comporte, en ce qui concerne les dépenses d'exploitation, deux innovations dignes d'intérêt : la première consiste dans l'incorporation, parmi ces dépenses, de toutes les dépenses de travaux complémentaires d'un montant unitaire inférieur à 200.000 francs (déduction faite de la valeur des installations supprimées ou du matériel réformé), qui donne lieu à l'inscription, d'une part d'un débit au compte d'exploitation, d'autre part d'un crédit correspondant au compte d'établissement (en définitive la dotation du fonds d'amortissement est égale à un cinquième des sommes nettes dont est débité chaque année le compte d'établissement). Sous le régime antérieur, ces dépenses de travaux complémentaires étaient imputables au compte d'établissement, donc couvertes par l'emprunt. Cette mesure est motivée par le désir de restreindre autant que possible le recours à l'emprunt, et de comprimer au maximum les investissements nouveaux ; le fait d'avoir à couvrir, au moyen des ressources ordinaires de l'exploitation, des dépenses dont chacune est relativement faible, mais dont l'accumulation peut être dangereuse, constitue un frein effi-

cace. Cette disposition a enfin le mérite de prévenir une politique de facilité consistant à présenter comme dépenses de travaux complémentaires, des dépenses qui, par leur nature véritable, sont des dépenses d'entretien.

En second lieu, la Convention de 1937 institue un fonds de renouvellement des installations et du matériel ; jusqu'ici, les réseaux ne pratiquaient l'amortissement industriel de leur matériel et de leurs installations qu'au moment même où ils étaient réformés ou supprimés. Cet amortissement était limité à leur valeur d'acquisition primitive. Ce régime avait suscité de nombreuses critiques : l'amortissement, au lieu d'être progressif et aussi régulièrement échelonné que possible entre la date d'acquisition et celle de la réforme, était effectué en une seule fois, à cette dernière date, ce qui surchargeait le compte d'exploitation et conduisait à différer la réforme de matériel pratiquement hors d'usage. D'autre part, l'amortissement limité à la valeur d'acquisition était parfois sans relation aucune avec celle de remplacement. Le fonds d'amortissement créé en 1937 tient compte de ces critiques. Il est alimenté, en premier lieu, et à titre obligatoire, par une dotation égale au cinquième des dépenses nouvelles de travaux complémentaires inscrites chaque année au débit du compte d'établissement, et en second lieu, par une fraction de l'excédent annuel des ressources sur les dépenses et charges. Ainsi, à l'avenir, toutes les dépenses d'installations ou d'acquisitions de matériel feront l'objet d'un amortissement progressif par le jeu de la capitalisation des sommes prélevées sur le compte d'exploitation, lors même de la dépense, ainsi que des réserves provenant des excédents éventuels. Le prélèvement opéré sur le compte d'exploitation à l'occasion de chaque dépense continuera ainsi d'avoir lieu en une seule fois, mais au moment de l'acquisition ou de l'installation et non plus de la réforme. Les auteurs du nouveau système ménagent le bienfait de l'épargne, et au lieu de freiner la réforme, limitent la dépense, ce qui est plus normal. L'amortissement devenu progressif sera sans doute suffisant pour assurer la valeur de remplacement des objets réformés. L'importance du prélèvement prévu (le cinquième des dépenses normales) permet de croire que la valeur d'acquisition doit être reconstituée, en règle générale, dans un laps de temps

d'une durée inférieure à celle de l'usure du matériel, permettant de ménager une certaine réserve pour faire face aux plus-values éventuelles dont il serait l'objet.

Les dépenses d'exploitation de la Société Nationale comprennent encore les versements aux deux fonds de réserve des pensions d'ancienneté et des pensions d'accidents — substituées aux anciennes caisses. — Ces deux fonds seront constitués exclusivement par l'actif actuel de ces caisses, et ne feront plus l'objet d'aucune capitalisation nouvelle. Dans la mesure où les produits des capitaux déjà constitués, joints aux retenues annuelles opérées sur les traitements seront insuffisants pour assurer le service des pensions, il y sera suppléé par des versements annuels du compte d'exploitation. C'est le système mixte, intermédiaire entre la répartition pure et simple et la capitalisation intégrale, qu'avait institué déjà le décret-loi du 19 avril 1934 pour les caisses des anciens réseaux. Les titres des divers réseaux figurant à ces fonds de réserve bénéficieront d'une exonération complète de l'impôt sur le revenu, analogue à celle dont bénéficiait chaque caisse, pour les titres de son propre réseau.

La Société Nationale est enfin grevée de charges financières. Outre les charges sociales (service du capital, redevances aux Compagnies, primes d'exploitation) déjà étudiées, et les insuffisances des exploitations annexes ou les participations financières, les charges financières comprennent, d'une part le remboursement au Trésor de ses avances consenties au cours de l'exercice précédent, qui peut se transformer en subvention — et d'autre part le service des emprunts de toute nature contractés ou pris en charge par la Société Nationale sous déduction des remboursements d'annuités dûs par l'Etat, les collectivités publiques ou les particuliers. Ce sont tous les emprunts émis ou à émettre dont le service incombait aux anciens réseaux exploitants ou leur eût incombé s'ils avaient continué à assurer l'exploitation — sans distinguer entre les emprunts émis par la Société elle-même et ceux émis par les anciens réseaux — et parmi ces derniers, entre les emprunts gérés par la Société et ceux qui le sont par les réseaux. L'émission et la gestion n'ont d'importance que sur le plan administratif. Sur le plan financier, les Compagnies et le Trésor public (pour les emprunts du réseau de

l'Etat), seront remboursés par la Société Nationale, à la veille de chaque échéance, des charges effectives (intérêt, amortissement, frais accessoires), de tous les emprunts dont ils assureront la gestion. La Société Nationale supporte en définitive la charge de tous les emprunts couvrant des dépenses d'établissement, incombant normalement aux exploitants, sous réserve de l'aide transitoire du Trésor concernant les emprunts émis ou à émettre en couverture des dépenses antérieures à 1938. Si celles-ci ne peuvent être couvertes, les anciens réseaux émettront, à titre certain, la partie de ces emprunts restant à émettre qui correspond à la couverture des dépenses d'établissement, et à titre éventuel, si le ministre des Finances leur en fait la demande, celle correspondant à la couverture des insuffisances d'exploitation ; ils pourront aussi être invités à émettre tous emprunts de consolidation ou conversion, tant que la gestion de leurs emprunts leur sera conservée.

Les emprunts (émis ou à émettre) couvrant les dépenses antérieures à 1938, sont, à partir de cette date, générateurs de charges. Celles qui correspondent aux insuffisances d'exploitation ou à des dépenses d'établissement incombant à l'Etat, continueront d'être supportées par celui-ci, qui les versera à la Société Nationale, comme il les versait aux anciens réseaux. Quant à celles correspondant aux dépenses d'établissement incombant aux réseaux (qui auraient dû les supporter s'ils avaient continué d'assurer l'exploitation), la Société Nationale est totalement dispensée d'y faire face pour l'exercice 1938 ; le Trésor lui consent ainsi une avance spéciale qui — à l'inverse des avances régulières dont il est tenu pour couvrir le déficit — n'est pas productive d'intérêt et ne lui sera remboursée que sur les excédents éventuels à provenir ultérieurement de l'exploitation. Au cours des années 1939 à 1942, la Société Nationale assurera successivement un, deux, trois, puis quatre cinquièmes de ces charges et la partie non supportée par elle le sera par le Trésor dans les mêmes conditions. Les économies pouvant résulter, dans le montant de ces charges, de toutes opérations de conversion éventuelles, seront obligatoirement imputées sur la partie qui en incombe à l'Etat. La Société Nationale ne prend donc en charge que progressivement les emprunts couvrant les

dépenses antérieures à 1938 ; elle prend par contre immédiatement en charge — et en totalité — ceux émis pour couvrir les dépenses postérieures à cette date. Mais, comme les charges de première année de ces emprunts doivent, en règle générale, être incorporées au principal des dépenses, les seules charges auxquelles la Société doit faire face en 1938, sont les charges de première année des emprunts de trésorerie — qui seront examinées ci-après.

Du rapprochement de ces deux éléments du compte d'exploitation — ressources d'une part, dépenses et charges de l'autre — peut résulter un déficit ou un excédent. En cas de déficit, celui-ci est couvert par un prélèvement sur le fonds de réserve, ou à défaut, par une avance du Trésor versée entre le 1^{er} janvier et le 30 juin de l'exercice suivant, remboursée dans le cours de l'exercice postérieur, ou transformée en subvention à l'expiration de ce délai. Au cas où il existe un excédent, la Convention en règle l'affectation de la façon suivante : tout d'abord 80 pour 100 de cet excédent sont affectés au remboursement des avances spéciales consenties par le Trésor pour le service, de 1938 à 1942, des emprunts couvrant les dépenses antérieures à 1938. En second lieu, le surplus est versé au fonds de renouvellement du matériel et des installations, mais seulement dans la mesure où les sommes totales consacrées par la Société à l'amortissement de son matériel, pendant l'année considérée, n'excèdent pas 3 % du capital d'établissement au 31 décembre de la même année. En outre, pour le cas où cette limite entrerait en jeu, il est constitué, à concurrence de 10 % des recettes d'exploitation de l'exercice, un fonds de réserve destiné à faire face aux déficits accidentels. Enfin s'il existe encore un reliquat, il est affecté à l'apurement de la partie des avances du Trésor au fonds commun, qui n'est pas représentée par les actions d'apport attribuées à l'Etat. Cette partie n'a d'ailleurs pas été chiffrée par la Convention : ce remboursement ne semble pas malheureusement avoir de grandes chances de se présenter, dans les circonstances actuelles. Donc, en cas d'excédent, une partie va toujours au fonds d'amortissement du matériel, même si le Trésor n'est pas encore remboursé complètement de ses avances, au titre des charges des emprunts couvrant les dépenses antérieures

à 1938. Ce fonds d'amortissement n'est pas limité : seuls le sont les versements qu'il peut recevoir annuellement. Enfin, la limite assignée au fonds de réserve — s'il est constitué — est une limite flottante, qui varie chaque année.

b) le compte d'exploitation dans la période définitive.

Quand à la période définitive, prévue dans l'application du nouveau régime, elle commence le 1^{er} janvier 1943 pour se terminer le 31 décembre 1982, date d'expiration de la Société Nationale ; elle présente avec la précédente une différence essentielle : dès l'année 1943, la Société doit réaliser l'équilibre financier total, en y faisant entrer l'intégralité des charges financières. Les éléments du compte d'exploitation — ressources comme dépenses et charges — restent identiques, sous cette réserve que les charges des emprunts émis ou à émettre pour couvrir les dépenses antérieures à 1938, seront supportées par la Société Nationale, au même titre que celles des emprunts à émettre en couverture des dépenses postérieures. Le Trésor public n'aura plus à assumer d'obligation spéciale ; mais il conservera l'obligation générale de couvrir le déficit, s'il en existe un, par une avance remboursable dans le cours de l'exercice suivant ou, à défaut, transformable en subvention.

2° Le compte d'établissement.

Les dépenses extraordinaires — dites dépenses d'établissement — consistent, d'une part, dans les dépenses de premier établissement proprement dit des lignes nouvelles, et d'autre part, dans les dépenses complémentaires de premier établissement, c'est-à-dire celles qui s'avèrent nécessaires postérieurement à l'établissement de la ligne, les dépenses d'acquisition de matériel roulant, de mobilier ou d'outillage, et les dépenses dites rattachées (approvisionnements, participations en capital).

En ce qui concerne les dépenses de lignes nouvelles, sera seul poursuivi l'établissement des lignes ou sections pour lesquelles les travaux étaient déjà entrepris le 31 août 1937, d'où l'abandon des lignes classées en deuxième urgence

dans le programme en 1930 et 1932, après examen par le Conseil national économique. Les dépenses concernant les lignes dont l'établissement est poursuivi sont partagées, comme en 1921, entre la Société Nationale et l'Etat, c'est-à-dire dans la proportion de quatre cinquièmes pour l'Etat et de un cinquième pour la Société, qui se substitue au concessionnaire, en ce qui concerne les lignes concédées en exécution de la Convention de 1921 ; la Société Nationale doit, comme le faisaient les anciens réseaux, emprunter pour le compte de l'Etat la part de dépenses incombant à ce dernier. Pour toute ligne ou section autre, une convention spéciale entre l'Etat et la Société réglera le partage des dépenses.

Quant aux dépenses de travaux complémentaires, de matériel, elles sont intégralement à la charge de la Société, comme elles étaient auparavant à la charge des réseaux ; seules les dépenses d'un montant unitaire supérieur à 200.000 francs, figurent au compte d'établissement ; les autres sont transférées du compte d'établissement au compte d'exploitation.

La Convention de 1937 — dans son article 28 — définit les ressources extraordinaires de la Société nationale, mais ne vise que les dépenses de travaux complémentaires et d'acquisition de matériel ou d'objets mobiliers, ainsi que les dépenses rattachées. Il ne semble pas, malgré le silence du texte à leur égard, que les dépenses de lignes nouvelles soient couvertes par des moyens différents ; ceux-ci ne pourraient être que les emprunts prévus par la Convention de 1921 qui sont, par définition, des emprunts individuels de chaque réseau. Or, à partir du 1^{er} janvier 1938, les réseaux d'Etat ne doivent plus emprunter, au titre des dépenses postérieures à cette date. En outre la Convention parle des emprunts à émettre en vertu de l'article 43 relatif à la construction de ces lignes ; les principes applicables à la couverture des dépenses de travaux complémentaires par l'emprunt, doivent s'appliquer à celle des dépenses de lignes nouvelles.

Il faut donc admettre que les ressources extraordinaires concernent également les travaux de lignes nouvelles.

Ces ressources — destinées à faire face aux dépenses d'établissement — comprennent les ressources du fonds de renou-

vellement des installations et du matériel et les ressources d'emprunts.

— Les ressources provenant du fonds de renouvellement. —

La constitution et l'approvisionnement de ce fonds ont déjà été étudiés. Lorsque l'on fait face à des dépenses d'installation ou d'acquisition de matériel par un prélèvement sur ces ressources, ces dernières ne sont amputées, en réalité, que des quatre cinquièmes des sommes prélevées, le compte d'exploitation devant, de toute façon, verser un cinquième de toutes les dépenses nouvelles au fonds. Ce prélèvement, vu la liberté de décision laissée au conseil, peut avoir lieu pour couvrir des dépenses d'acquisition complètement nouvelles, au lieu d'être réservé au remplacement du matériel ancien, pour lequel le fonds d'amortissement a été en principe constitué. Celui-ci fonctionne ainsi à la fois pour un amortissement normal du matériel supprimé et un amortissement anticipé du matériel neuf : le matériel acquis grâce aux ressources du fonds est amorti, à l'avance, dès son acquisition, dans la mesure où il ne remplace pas du matériel ancien.

— Les ressources provenant des emprunts. — Les emprunts continueront à constituer les ressources essentielles du compte d'établissement, tout au moins dans les premières années d'application du nouveau régime. Les emprunts nouveaux à émettre à partir du 1^{er} janvier 1938, sont représentés par des obligations ou des bons (dont le ministre des Finances arrête le type) émis pendant la période transitoire par les cinq Compagnies et la Société Nationale, et à partir du 1^{er} janvier 1943, par cette dernière seule.

Leur période d'amortissement ne doit pas dépasser soixante ans, et les charges à courir après le 31 décembre 1982 seront supportées par l'Etat. Ces titres bénéficient de la garantie expresse de l'Etat, comme ceux émis sous le régime antérieur.

3° Le régime des emprunts.

L'émission et la gestion des emprunts présentent des caractères différents pendant la période transitoire et pendant la période définitive. Au cours de la période transitoire, les

emprunts peuvent être émis concurremment par la Société Nationale et par les cinq Compagnies autrefois concessionnaires. La Convention prévoit la faculté pour le ministre des Finances de demander à ces Compagnies d'émettre tout ou partie des emprunts, cela pour ménager le crédit de la jeune société, en l'étayant sur celui des vieilles Compagnies. Pendant toute cette période, celles-ci conservent la gestion des emprunts nouveaux ainsi émis, de même que celle des emprunts émis ou à émettre au titre des dépenses antérieures à 1938. Par contre, dès le 1^{er} janvier 1938, les deux réseaux d'Etat cessent d'émettre des emprunts en couverture des dépenses nouvelles, et le réseau d'Alsace-Lorraine perd aussi, dès cette date, la gestion de tous ses emprunts : celle des emprunts du réseau de l'Etat est assurée directement par le Trésor.

La période définitive commence, comme pour le compte d'exploitation, le 1^{er} janvier 1943. A partir de cette date, et après un préavis d'un an, la Société Nationale peut reprendre à son compte, aux Compagnies, la gestion et le service de tous les emprunts contractés par elles, avant ou depuis 1938. Cette reprise sera effectuée, en tout cas, aux dates d'expiration respectives de leurs concession. En outre, les Compagnies cesseront, à partir du 1^{er} janvier 1943, d'émettre des emprunts : à la Société Nationale seule reviendra cette initiative, la totalité des émissions nouvelles lui est donc réservée.

4° *La Trésorerie.*

La Société Nationale subvient aux besoins de sa Trésorerie grâce à ses espèces en caisse, éventuellement par des emprunts à court terme ; elle peut aussi obtenir, sous réserve de l'autorisation ministérielle, des avances du Trésor. En ce qui concerne les espèces en caisse, la Société prend possession, le 1^{er} janvier 1938, de tous les fonds libres des grands réseaux, exception faite des arriérés dûs sur les coupons échus, et des avoirs de leurs caisses de retraites.

L'article 25 de la Convention prévoit expressément les emprunts de trésorerie. Un tel droit est laissé à la Société Nationale, bien que les emprunts ne doivent pas figurer au

nombre des ressources normales. Mais si le déficit n'est pas résorbé à la fin de l'exercice par les ressources du trafic, il doit être couvert par une avance temporaire de l'Etat. Les emprunts contractés au cours de l'exercice seront donc obligatoirement amortis à la fin de celui-ci, et ne constitueront que de simples moyens de trésorerie — (effets à court terme, crédits en banque) — dont le nouvel organisme ne pourrait se passer.

Les avances du Trésor au titre de la Trésorerie — que prévoit l'article 27 de la Convention constituant, dans son mécanisme financier, une nouvelle catégorie de versements à la charge de l'Etat. On sait que ces versements comprennent les subventions à fonds perdus, les avances spéciales, au titre des charges des emprunts couvrant les dépenses antérieures à 1938 (gratuites et remboursables sans délai préfixé), et les avances normales, au titre du déficit annuel, productives d'intérêt et remboursables au cours de l'exercice suivant ou transformées en subventions. Ces trois catégories de versements sont obligatoires pour l'Etat, tandis que les avances au titre de la Trésorerie sont pour lui facultatives. Elles sont productives d'intérêt, au même taux que les avances normales, au taux d'escompte de la Banque de France, majoré d'un point. Enfin, elles ne sont pas susceptibles d'être consolidées, étant remboursables au plus tard, à la fin de l'exercice, par confusion avec les avances normales que le Trésor doit consentir à ce moment, et qui sont elles-mêmes remboursables, au maximum, le 31 décembre de l'année suivante. Ces avances constituent ainsi une faculté donnée au Trésor de verser dans le cours même de l'exercice, s'il l'estime nécessaire, les avances qu'il ne serait tenu de consentir qu'à la clôture de cet exercice, évitant par là des emprunts plus lourds pour la Société.

5° *La Comptabilité et le Contrôle.*

Les ministres des Finances et des Travaux Publics conservent, à l'égard de la Société nationale, les pouvoirs de contrôle qu'ils possédaient sur les anciennes Compagnies. Le budget d'exploitation est arrêté chaque année, avant le 1^{er} novembre, pour l'exercice suivant, par le conseil d'adminis-

tration de la Société et « fourni » aux ministres, avec toutes justifications. La partie de ce budget, relative aux mesures tarifaires à prévoir, est soumise au conseil supérieur des transports. Les ministres doivent pouvoir suivre, au cours de l'exercice, l'évolution des recettes et des dépenses de la Société. Quant aux budgets d'établissement, la Convention prévoit la communication, pour approbation aux ministres intéressés, des programmes détaillés des dépenses d'établissement prévues pour l'année suivante, et d'autre part, la fixation par le ministre des finances seul, du montant des emprunts à émettre pour en assurer la couverture.

La comptabilité est tenue d'après les principes de la comptabilité industrielle ; elle comporte un compte d'exploitation, un compte d'établissement, prévoit la création d'un fonds d'amortissement, et envisage l'institution d'un fonds de réserve. Par ailleurs, les règles comptables appliquées actuellement aux grands réseaux restent en vigueur. Cependant, une dérogation y est apportée concernant les dépenses de travaux complémentaires d'un montant unitaire inférieur à 200.000 francs, qui sont transférées au compte d'exploitation.

Enfin, les comptes sont examinés en premier lieu par une Commission des comptes, dont les statuts de la Société fixeront la composition. Après le rapport de cette commission, l'Assemblée générale délibère sur les comptes et la gestion de la Société, bien qu'elle n'ait pas le moindre intérêt dans cette gestion. Les comptes sont alors transmis aux ministres des Travaux publics et des Finances, soumis à l'examen de la Commission de vérification des comptes, et réglés par arrêté ministériel ; les Compagnies ont d'ailleurs renoncé à tout recours contre les arrêtés ministériels du règlement définitif de leurs comptes.

CHAPITRE III

Vue d'ensemble de la réforme Le régime transitoire des grandes compagnies

SECTION I. — LA SITUATION RESPECTIVE DES COMPAGNIES ET DE L'ETAT

La réforme opérée par la Convention du 31 août 1937 confie l'exploitation du réseau ferré à la Société Nationale des Chemins de Fer, mais ne fait pas disparaître les Compagnies qui continuent à subsister en tant que sociétés commerciales. Elle peut s'analyser en un rachat des Compagnies exploitantes, non suivi du paiement de l'indemnité de reprise stipulée par les contrats : cette indemnité, une fois révisée, fait l'objet d'un apport au nouvel organisme chargé de la gestion de l'ensemble du réseau ferré. Les Compagnies, évincées de l'exploitation directe de ce réseau, subsistent cependant en tant que sociétés financières distinctes, pour participer à l'organisme nouveau et lui apporter le secours de leur crédit personnel. Elles restent titulaires de leurs concessions jusqu'aux dates d'expiration normale de celles-ci, mais elles cessent d'en assurer l'exploitation. La Compagnie de l'Orléans doit disparaître le 31 décembre 1956, celle du P. L. M. le 31 décembre 1958, et celle du Midi le 31 décembre 1960. Les Compagnies du Nord et de l'Est, dont les concessions expiraient avant le 31 décembre 1955, sont prorogées jusqu'à cette date. Les Compagnies conservent la propriété et la libre disposition de leur domaine privé (exception faite des biens utiles à l'exercice de l'activité de la Société) : l'ad-

ministration de ce domaine constitue leur principale activité; après avoir géré leurs domaines privés respectifs, elles doivent en opérer le partage entre les actionnaires avant leur disparition. Mais les Compagnies apportent à la Société Nationale, dès sa constitution, tous leurs biens meubles et immeubles à l'exception de ceux du domaine privé. Quant aux administrations des réseaux d'Etat, la Convention prévoit leur suppression pour le 31 décembre 1942 au plus tard (les syndicats de Grande et Petite Ceinture ont été dissous le 31 décembre 1937).

De son côté, l'Etat renonce en totalité ou en partie au remboursement de ses créances à la fois sur les anciennes Compagnies et sur le fonds commun.

Des conditions de rémunération, qui sont loin d'être en fonction des capitaux investis, caractérisent l'organisme créé par le nouveau régime. Les associés : Etat et Compagnies, ne reçoivent que des annuités fixes. L'annuité de l'Etat — très faible — correspond à l'intérêt de la part qui lui a été fictivement attribuée dans la répartition du capital, et ne représente pas le remboursement des sommes qu'il a réellement engagées, mais constitue plutôt une redevance symbolique de concessionnaire à concédant. La Société Nationale verse directement cette annuité à l'Etat, et prend en charge vis-à-vis des Compagnies les sommes dont le versement eût autrement incombé à l'Etat lui-même en vertu de son engagement de garantie (annuité de rachat). Les Compagnies reçoivent, elles, l'intérêt et l'amortissement de l'indemnité de reprise dont elles ont fait apport, et d'autre part, ces charges que l'Etat aurait dû leur verser à titre d'annuité de rachat, réduites au montant des charges de leur capital social. A l'inverse de l'Etat et des Compagnies, qui ne reçoivent qu'une rémunération fixe, les exploitants au sens strict du mot, c'est-à-dire administrateurs et personnel, sont intéressés dans les résultats de la gestion par une prime d'exploitation.

SECTION II. — LE MÉCANISME DU NOUVEL ORGANISME

Le mécanisme financier varie selon qu'il concerne la période transitoire ou la période définitive. De 1938 à 1943, la

Société Nationale jouit du double concours — du Trésor, qui prend provisoirement et partiellement en charge le service des emprunts couvrant les dépenses antérieures à 1938 et lui permet ainsi de commencer son exploitation financière avec des charges nulles — et des anciennes Compagnies, qui, en empruntant pour son compte, l'aident à maintenir son crédit. Cette période voit le maintien des Compagnies en tant que sociétés financières d'émission ; par contre, les deux réseaux d'Etat disparaissent. Une période transitoire était aussi prévue par la Convention de 1921, dont la durée ne devait pas dépasser six années, mais qui en fait n'a pris fin qu'avec l'abandon de la Convention. Ce dernier régime et le régime transitoire de 1937 se distinguent par de nombreux points. Les éléments abstraits de l'équilibre financier sont bien définis dans le régime nouveau, et en dehors de ces éléments, la règle de l'équilibre joue obligatoirement au cours de la période transitoire comme par la suite. L'ampleur du déficit est limitée à l'avance, alors qu'en 1921, elle était laissée à l'appréciation des pouvoirs publics. En outre, les avances du Trésor à la Société Nationale, de 1938 à 1943, sont, en principe, totalement remboursables par celle-ci. La Convention de 1921 avait prévu la prise en charge définitive par le Trésor de la partie du déficit consolidé, correspondant aux six premières annuités des emprunts émis pour le couvrir. D'autre part, à l'inverse du régime ancien, les avances du Trésor sont, en 1937, toujours versées en capital, le recours à l'emprunt étant prohibé pour couvrir le déficit. Enfin, la période transitoire est obligée de prendre fin en 1943, automatiquement, tandis que celle prévue par la Convention de 1921 n'est jamais venue à expiration.

Pendant la période définitive, de 1943 à 1983, la Société Nationale ne jouit plus du double concours du Trésor et des anciennes Compagnies (celles-ci disparaissent au cours de cette période : en 1955 pour celles du Nord et de l'Est, entre 1955 et 1960 pour les autres). Aussi doit-elle émettre elle-même tous les emprunts futurs et reprendre la gestion des emprunts déjà émis qui sont gérés par les Compagnies : faculté lui est laissée d'agir progressivement de 1943 à 1960. Si l'Etat, à l'inverse des Compagnies, subsiste, il ne doit plus subvenir aux besoins de la Société. Il ne lui portera

secours que dans la mesure où il s'opposera lui-même aux mesures tarifaires proposées par elle. La Société Nationale est ainsi dans l'obligation de faire face à l'intégralité des charges financières par des ressources du trafic ou des subventions substituées par le Parlement. Le Trésor n'intervient plus qu'exceptionnellement, sous forme d'avances, versées au cours de l'exercice ou à sa clôture, mais remboursables de toute façon dans le délai maximum de deux ans.

SECTION III. — LES RÉSULTATS OBTENUS DANS LE DOMAINE FINANCIER

Le régime institué par la Convention du 31 août 1937 est un régime transitoire, destiné à permettre le retour intégral à la collectivité de l'ensemble du réseau ferré français. Mais ce retour n'aura lieu qu'en 1938, les anciennes concessions étant prorogées jusque là au profit de la Société Nationale. Celle-ci est donc dissoute le 31 décembre 1937. L'Etat reprend tout l'actif, sous réserve de supporter les charges des emprunts émis depuis 1938 qui ne sont pas encore amortis — (à cette date, le capital-actions des anciennes Compagnies et les emprunts dont l'émission est antérieure à 1938, sont complètement amortis).

Dans l'ordre financier, la réforme opérée se caractérise par les résultats importants qui ont été obtenus, tels que l'abattement consenti par les Compagnies sur le montant de l'indemnité de reprise et l'échelonnement de son paiement sur quarante-cinq années ; l'abandon du système trompeur de l'automatisme des tarifs et le retour à une saine conception de la gestion industrielle du service public des chemins de fer ; la fin de la politique désastreuse consistant à couvrir le déficit par l'emprunt ; les mesures prévues pour comprimer les investissements nouveaux ; l'indication d'une politique d'amortissement industriel, et enfin la suppression de tout règlement de compte pour l'avenir entre les exploitants et l'Etat.

Malheureusement, en regard de ces résultats satisfaisants, des critiques sérieuses peuvent être adressées au nouveau régime : elles visent notamment les conditions dans lesquelles joue l'association financière instituée : absence de tout

intérêt véritable pour les associés eux-mêmes, cet intérêt reposant sur la dépense et non sur l'économie pour les administrateurs et le personnel ; puis le principe de la révision annuelle de la contribution de la nation au service public des chemins de fer, créant une gêne pour le budget de l'Etat comme pour celui de la Société Nationale, et enfin le dessaisissement du Parlement du soin d'autoriser les avances de trésorerie à consentir d'ici 1943.

SECTION IV. — VUES D'AVENIR

La réforme réalise, dans son ensemble, un très notable progrès sur le régime antérieur. Elle s'inspire, en majeure partie, d'idées justes et clairvoyantes que l'échec de la Convention de 1921 avait mises en lumière : elle mérite donc d'être favorablement accueillie malgré ses imperfections. Toutefois, malgré l'assainissement financier vers lequel elle tend, le problème du déficit des chemins de fer est loin d'être réglé définitivement. Ce problème, lié à celui de la coordination des transports par fer et par route, ne sera résolu que lorsque cette coordination sera véritablement un fait accompli : elle seule peut en effet permettre une amélioration de l'équilibre budgétaire de la Société Nationale. Le premier budget du nouvel organisme escompte d'ailleurs une amélioration sensible de l'équilibre des recettes et des dépenses par suite d'un effort énergique dans la coordination des transports. Cet effort comporterait la suppression de 6.000 kilomètres de lignes secondaires, remplacées par des services automobiles ; la restriction des transports routiers à longue distance, qui devront être assujettis à une tarification analogue à celle des chemins de fer, et enfin, le relèvement des charges diverses qui pèsent sur l'industrie des transports par route. La suppression des prestations gratuites ou à prix réduits en faveur des services publics est également à l'ordre du jour : l'administration des P. T. T. doit, dans l'avenir, payer ces prestations au prix de revient et même aux tarifs commerciaux, si un accord n'est pas réalisé avant le 1^{er} janvier 1939 ; les services rendus à l'armée donneront lieu à indemnité.

Par ailleurs des majorations de tarifs importantes sont

prévues. Les relèvements opérés en juillet et août 1937 représentent pour les réseaux un supplément de recettes d'environ 27 %, et à la fin de l'année, une nouvelle majoration de 28 %, est envisagée ; le total de ces deux augmentations devant constituer pour les chemins de fer, par rapport aux prix de 1936, une moyenne de 55 %. Ces majorations, si dures qu'elles puissent paraître en période de crise économique aiguë, s'avèrent cependant indispensables ; si la seconde augmentation envisagée est réalisée, les tarifs français n'en resteront pas moins inférieurs à ceux de la plupart des pays étrangers ; elles constituent en effet, avec la politique d'économies sévères et la coordination complète des transports entre le rail et la route, le seul moyen véritable d'assurer l'équilibre budgétaire du nouvel organisme et d'opérer ainsi le redressement financier urgent, mais définitif d'un de nos plus grands services publics.

Pour achever cette vue d'ensemble de la réforme ferroviaire opérée par le décret-loi du 31 août 1937, il nous paraît intéressant de retranscrire la fin d'un article de M. Louis Marlio sur le nouveau régime des chemins de fer (1) :

« En signant la Convention de 1937, les Compagnies qui
 « géraient les réseaux depuis près d'un siècle son convain-
 « cues d'avoir accompli leur devoir vis-à-vis de tous : Etat,
 « clientèle et actionnaires. Placées par l'Etat dans l'impossi-
 « bilité d'obtenir de lui les conditions nécessaires à leur
 « équilibre financier, refusant de porter davantage une res-
 « ponsabilité qui ne leur incombait pas, et de transformer
 « une question d'intérêt général en une question contentieu-
 « se, craignant enfin qu'une attitude intransigeante n'amenât
 « au détriment de toute l'économie du pays une nationalisa-
 « tion prématurée, elles se sont prêtées à la recherche d'une
 « solution d'économie mixte qui durera quarante-cinq ans
 « et qui leur paraît assurer à la fois le respect des droits de
 « leurs actionnaires et la bonne exploitation du service
 « public.

« Elles ont l'impression que le résultat obtenu répond à

(1) M. Louis MARLIO : Le nouveau régime des chemins de fer. *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1938.

« ces conditions, et elles remettent à la Société nouvelle,
« avec mélancolie, mais sans amertume, des réseaux en bon
« état, des chefs de premier ordre et un personnel compétent
« et très attaché à ses devoirs professionnels ».

CONCLUSION

La situation financière de la S.N.C.F. depuis la mise en application de la Convention du 31 août 1937

En 1937, le déficit du fonds commun atteint 7 milliards environ, et au 31 décembre 1937, le déficit total cumulé depuis le 1^{er} janvier 1926 s'élève à une trentaine de milliards. Par ailleurs, les résultats réels de l'exploitation, qui doivent tenir compte des charges des insuffisances supportées par l'Etat, font apparaître une situation déficitaire d'environ 8 milliards. C'est donc à une situation générale extrêmement défavorable que la Société Nationale des Chemins de Fer français doit faire face, lors de sa création le 1^{er} janvier 1938. Au point de vue financier, sa tâche essentielle consiste à rechercher l'équilibre des recettes et des dépenses. Elle en a poursuivi la réalisation au cours de l'exercice 1938. Mais si l'on pouvait espérer que les différentes mesures prévues par la Convention et conjuguées avec l'effort général de coordination des transports, auraient pour résultat d'améliorer la situation des chemins de fer, il ne fallait pas compter toutefois sur un redressement immédiat. Ainsi, ce n'est pas en quelques mois que l'équilibre pouvait être assuré ; les efforts de la Société devaient en outre se heurter, au cours de la première année d'exploitation, à des circonstances particulièrement défavorables. La tension internationale qui a abouti à la crise de Septembre 1938, ralentit encore une activité économique déjà réduite. L'indice général de la production industrielle baisse par rapport à 1937 : parallèlement, la concurrence des autres modes de transport se développe : tandis que le trafic ferroviaire diminuait de plus de 15 % par rapport à l'année précédente, la vente des véhicules auto-

mobiles augmentait de 11 %. Pendant le même temps, la hausse des prix et des salaires accroissait lourdement les dépenses. L'effort poursuivi par la Société Nationale et les pouvoirs publics dans le sens de l'équilibre financier a donc été contrarié par des facteurs défavorables, qui en ont masqué, en grande partie, les résultats. Mais cherchant à réaliser, dès la première année d'application du nouveau régime, une mise en place d'ensemble, la Société Nationale comme les pouvoirs publics, ont tenu toutefois à agir avec la souplesse nécessaire à la continuité et au bon fonctionnement du service, de manière à ménager une transition sans heurts avec l'organisation ancienne. L'œuvre accomplie en matière administrative au 31 décembre 1938 paraît déjà importante, et il faut espérer que l'expérience des années futures permettra de la mettre définitivement au point en l'adaptant aux besoins du chemin de fer.

Dans le domaine financier, la loi de finances du 31 décembre 1937 précise, dans son article 138, les conditions dans lesquelles le Parlement exerce son contrôle. Tout d'abord comme par le passé, le montant maximum des émissions d'obligations sera fixé chaque année par la loi de finances. Celle-ci déterminera en outre, à partir de la date à laquelle incombera à la S. N. C. F. la totalité des charges des emprunts afférents aux dépenses d'établissement, le montant maximum des avances du Trésor en cours d'exercice. De plus, le budget du nouvel organisme sera communiqué chaque année au Parlement et les Commissions des Finances des deux Assemblées seront tenues au courant par les ministres des Travaux Publics et des Finances de son exécution. Lorsque la Commission de vérification des comptes aura approuvé les comptes, ceux-ci seront publiés en annexe à la loi de finances.

Une autre disposition importante est venue non plus compléter, mais modifier le statut organique de la S. N. C. F. ; les charges des emprunts afférents aux dépenses d'établissement antérieures au 1^{er} janvier 1938, devaient être, selon l'article 19 de la Convention, intégrées progressivement dans le budget de la S. N. C. F., en cinq étapes annuelles égales, à partir du 1^{er} janvier 1939. Un cinquième de ces charges devait être intégré dans le budget pour 1939. En raison de

l'évolution de la situation et avec l'adhésion des signataires de la Convention, l'article 167 de la loi du 31 décembre 1938 a reporté ce point de départ au 1^{er} janvier 1940.

Enfin, un décret du 31 décembre 1937 a approuvé les statuts de la Société Nationale et mis sur pied le nouveau cahier des charges.

Par ailleurs, le financement des dépenses d'établissement est assuré, on le sait, depuis le nouveau régime, en partie à l'aide de ressources d'exploitation. Certaines dépenses sont imputées directement au compte d'exploitation (dépenses des travaux complémentaires dont le montant n'atteint pas 200.000 francs, et depuis le 1^{er} janvier 1939, dépenses de menues transformations de matériel, moteur et roulant, dont le coût unitaire est inférieur à 10.000 francs) ; d'autre part, le fonds de renouvellement des installations et du matériel, créé par la Convention, est alimenté par prélèvement sur le compte d'exploitation, et éventuellement sur les excédents du compte de liquidation. Les dépenses de 1938 ont été imputées en partie sur les ressources spéciales telles que emprunts au « Fonds commun du Travail », et avances du Trésor au titre des prestations en nature. Pour le surplus, la loi de Finances du 31 décembre 1937 a fixé à titre provisionnel le montant des ressources pouvant être obtenues par émission d'obligations ou de bons, à 1.500 millions. Ce total correspond principalement — compte tenu d'un prélèvement sur le Fonds de renouvellement de 233 millions — aux dépenses de lignes nouvelles, de travaux complémentaires, de matériel roulant neuf, de mobilier et d'outillage. En réalité, les dépenses imputées sur autorisations législatives, et effectivement réalisées, ont atteint 1.624 millions, soit en moins, par rapport à ces autorisations et compte tenu du prélèvement prévu sur le fonds, 109 millions.

La Convention de 1937 décide en outre que les dépenses complémentaires de premier établissement, de matériel roulant, de mobilier et d'outillage, et les dépenses rattachées seront couvertes, dans la proportion décidée par le Conseil d'Administration, par les ressources du fonds de renouvellement, et pour le surplus, par le produit de l'émission d'obligations ou de bons. Le fonds a reçu en 1938 la dotation prévue, soit 20 % de l'excédent des dépenses complémentaires

de premier établissement proprement dites (installations et matériel), sur la valeur initiale des installations et du matériel supprimés. On a fait abstraction des dépenses rattachées et notamment des approvisionnements, ainsi que de celles des dépenses d'établissement couvertes par des ressources spéciales (emprunts au fonds commun du travail, avances du Trésor au titre des prestations en nature). Le Conseil d'Administration a décidé d'utiliser le fonds de renouvellement en 1938, à concurrence de 90 % au maximum de son montant. La situation de ce fonds au 31 décembre 1938 fait apparaître, pour l'année écoulée, une dotation de 192 millions, et d'autre part, un prélèvement en vue de la couverture des dépenses de 161 millions, soit en définitive, une réserve de près de 31 millions.

Par ailleurs, une double obligation est imposée à la Société Nationale par l'article 18 de la Convention de 1937 : arrêter chaque année un budget en équilibre de ses recettes et de ses dépenses, et rétablir l'équilibre si les résultats le révèlent compromis. A cet équilibre doivent pourvoir des économies, et dans la mesure où celles-ci sont insuffisantes, des relèvements ou aménagements de tarifs. Toutefois, le Gouvernement peut substituer à ces derniers une subvention du budget de l'Etat. Pour 1938, seules étaient à couvrir les dépenses d'exploitation et diverses charges, à l'exclusion de toutes charges d'emprunts au titre de dépenses antérieures au 1^{er} janvier 1938, le tout constituant « le petit équilibre » ; les charges des emprunts émis ou à émettre en couverture des dépenses d'établissement antérieures à cette date, ne sont en effet incorporées, d'après la loi du 31 décembre 1938, dans l'équilibre financier de la S. N. C. F. que progressivement à partir de 1940 à raison d'un cinquième par année ; de plus l'Etat supporte les charges des emprunts émis en couverture des insuffisances du fonds commun de la Convention de 1921. Le budget de 1938, arrêté dans un délai très court avant même l'entrée en application du nouveau régime, n'a pu être maintenu dans son projet primitif. Dans le courant de l'année la situation économique générale, au lieu de s'améliorer, est allée en s'aggravant et la protection du trafic ferroviaire contre la route s'est révélée inefficace : les hypo-

thèses sur lesquelles reposait l'équilibre prévu ne se sont donc pas réalisées.

Il devenait indispensable de réviser les prévisions budgétaires. Des mesures énergiques ont été prises, tendant les unes à réduire les dépenses, les autres à accroître les recettes (parmi celles-ci, la plus importante est la suppression, par le décret-loi du 17 juin 1938, de l'impôt spécial sur les transports voyageurs et son remplacement par une taxe à la production analogue à celle frappant les recettes marchandises), et, les dernières mesures, à assurer la coordination des transports. La mise en œuvre de ces dispositions était susceptible de procurer au chemin de fer des économies et des recettes supplémentaires intéressantes. Mais l'année 1938 ne devait enregistrer que des résultats encore limités.

Malgré ces efforts, l'équilibre des dépenses et des recettes de l'exercice 1938 n'a pas été atteint. Les dépenses d'exploitation proprement dites ont dépassé 17 milliards (soit par rapport à 1937 une augmentation de 2,6 milliards) ; le fonds de renouvellement 192 millions, et les charges financières 379 millions, l'ensemble représentant un total de 18 milliards environ. Quant aux recettes d'exploitation, elles se sont élevées à 15,5 milliards seulement (dépassant celles de l'année précédente de 17,6 %), soit une insuffisance budgétaire totale de 2.541,9 millions, qui fera l'objet d'une avance du Trésor portant intérêt et remboursable au plus tard le 31 décembre 1940.

Les circonstances anormales dans lesquelles s'est déroulé l'exercice 1938 expliquent qu'il n'ait pas été possible de tirer de l'article 18 de la Convention (obligation de l'équilibre), dès cette première année d'application, toutes les conséquences que celui-ci comporterait en période normale. Dès le 3 juin, la S.N.C.F. avait nettement marqué l'impossibilité dans laquelle les circonstances la mettaient d'atteindre le résultat prévu, et les mesures qu'elle proposait tendaient seulement à mettre un terme à la progression du déficit et à rétablir pour l'avenir l'équilibre d'exploitation : les considérations qu'elle faisait valoir alors prennent tout leur sens quand on les applique à l'ensemble de l'exercice. Au long de l'année, les prévisions ont été déjouées par l'évolution de la situation économique, caractérisée par une hausse constante des prix

et une chute du trafic d'une amplitude telle que toute augmentation d'ensemble des tarifs aurait compromis la situation.

D'autre part, 1938 a été la première année de gestion des chemins de fer dans le cadre de l'organisation nouvelle : la Société Nationale, indépendamment des efforts entrepris dans le domaine commercial, a mis, dès sa création, au premier rang de ses préoccupations, une politique sévère de simplification, de réorganisation et d'économies. Mais elle ne pouvait songer à appliquer brutalement toutes les mesures envisagées : certaines devaient faire l'objet d'autorisations administratives dont l'obtention a exigé des délais. De toute façon, une telle politique ne pouvait avoir que progressivement son plein effet sur les dépenses. De même, la mise en œuvre de la coordination des transports est entrée, en 1938, dans une phase décisive. Mais les difficultés d'application, s'ajoutant au fait que des dispositions importantes ne sont intervenues que dans les derniers mois de l'exercice, n'ont pas permis d'obtenir, dès cette année, tous les résultats que l'on était en droit d'espérer.

Enfin, les causes génératrices du déficit se sont aggravées de mois en mois, dans le second semestre : le fléchissement du trafic s'est accentué sensiblement, dans de telles conditions, que la moins-value des recettes, qui était en juin de 15,5 % par rapport aux prévisions budgétaires, était passée à 16,9 % à la fin de l'année ; les prix ont continué à monter et l'augmentation des dépenses en résultant s'était encore sensiblement accrue par rapport aux prévisions de juin ; cet ensemble de circonstances donne à l'exercice 1938 son véritable caractère d'exercice exceptionnel et de transition.

Par ailleurs, la S.N.C.F. a dû se procurer en trésorerie, pour 1938, les ressources nécessaires pour faire face au déficit d'exploitation, aux charges d'emprunts non incorporées dans l'équilibre budgétaire et aux dépenses d'établissement à couvrir par l'emprunt, ces besoins dépassant au total 9 milliards ; le montant net des ressources d'emprunts imputables au compte d'établissement a été de 2.869 millions ; il a dû être fait appel pour le surplus à des ressources de trésorerie. La Société Nationale n'a procédé elle-même à aucune émission d'obligations ou de bons, les anciennes Compagnies lui

prêtant le concours de leur crédit ; l'exercice 1938 se caractérise par la modicité du volume des opérations. Quant au mouvement des emprunts à l'étranger, il a été relativement important. Les disponibilités nécessaires à la nouvelle société ont donc été complétées par des ressources de Trésorerie : emprunts à court terme sur le marché, avances du Trésor. Tous les effets à court terme émis à l'étranger par les anciens réseaux ont été progressivement remboursés ainsi que les emprunts de même nature contractés par la S.N.C.F. au début de l'exercice pour disparaître complètement au mois d'août.

Le compte de liquidation de la Société Nationale pour l'exercice 1938 s'établit de la façon suivante (chiffres en millions de francs) (1).

Les recettes s'élèvent à	15.565,3
En regard, doivent être inscrites :	
1) Les dépenses d'exploitation comprenant :	
— Les dépenses proprement dites....	17.535,6
— La dotation du fonds de renouvel-	
lement	192,2
2) Les charges effectives du capital social et les emprunts contractés après le 1 ^{er} janvier 1938 pour le compte de la S.N.C.F.	17.727,8
3) Les charges effectives des autres emprunts de toute nature pris en charge par la S.N.C.F. (font l'objet d'une avance du Trésor en capital, non productive d'intérêts et remboursable)	230,4
4) Les insuffisances des exploitations annexes et des participations financières	5.100,5
5) Les sommes versées aux cinq compagnies annuellement	11,8
6) Les primes prévues par l'article 36 de la Convention	137,3
	»
Total des Dépenses....	23.207,8
Le déficit total de la S.N.C.F. pour l'exercice 1938, s'élève ainsi à	7.642,5

(1) Chiffres extraits du rapport du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. à l'Assemblée générale des actionnaires du 29 juin 1939.

La guerre qui s'est ouverte le 3 septembre 1939 a apporté des modifications au régime juridique, administratif et financier de la Société Nationale, et ses répercussions se sont fait sentir dans tous les domaines de son activité. Le nouvel organisme a dû faire face à d'importants transports militaires, et en même temps, à une reprise sensible des transports commerciaux eux-mêmes ; le trafic a atteint un niveau inconnu depuis plusieurs années. D'autre part, les relations du chemin de fer avec les autres moyens de transport ont été profondément modifiées par la guerre ; à la concurrence des dernières années s'est substituée une collaboration devant répondre, avec des moyens diminués, à un trafic sans cesse accru. Dans cette redoutable épreuve, survenue au cours de la deuxième année de son fonctionnement, la S.N.C.F. a justifié, en assurant les transports massifs de mobilisation et de concentration, la confiance mise en elle par le Gouvernement et l'Autorité militaire. Dans l'ordre financier, l'exercice 1939 a permis à la Société Nationale qui avait clos son premier exercice 1938, par un déficit de 2.542 millions, de rembourser au Trésor, à concurrence de 304 millions, les avances consenties par lui pour la couverture de ce déficit.

Une Convention approuvée par un décret-loi en date du 9 septembre 1939, pose en principe que les dispositions de la Convention du 31 août 1937, demeurent applicables, en période de guerre, sous réserve des dérogations suivantes : l'incorporation progressive, dans le compte annuel de liquidation, des charges du grand équilibre, est ajournée jusqu'à l'exercice qui suivra celui de la cessation des hostilités ; d'autre part, les avances faites par le Trésor au titre des insuffisances du petit équilibre ne sont plus obligatoirement remboursables dans le délai maximum de deux ans, et cessent de porter intérêt. Les insuffisances éventuelles du compte d'exploitation sont couvertes par des allocations budgétaires remboursables sans intérêt dans les mêmes conditions que les avances afférentes à la couverture du grand équilibre.

Par ailleurs une décision ministérielle du 11 septembre 1939 permet de transférer du compte d'exploitation à un sous-compte du compte d'établissement, l'amortissement de la valeur initiale du matériel et des installations supprimés, et en sens inverse, de faire supporter par le compte d'exploita-

tion des dépenses antérieurement imputées au compte d'établissement. Le montant unitaire des dépenses de travaux complémentaires, rangées parmi les dépenses d'exploitation, est relevé de 200 à 400.000 francs, aussi la dotation du fonds de renouvellement sera-t-elle calculée sur le montant des dépenses complémentaires de premier établissement proprement dites, et non plus, sur l'excédent de ces dépenses, par rapport à la valeur initiale des installations et du matériel supprimés. En outre, les charges intercalaires des emprunts émis par la S.N.C.F. pour couvrir, jusqu'à leur versement effectif, les avances que le Trésor est tenu de lui faire (avances afférentes au grand équilibre) doivent être ajoutées au principal de ces avances (décision ministérielle du 20 avril 1940).

L'exercice 1939 se caractérise par rapport à celui de l'année précédente, par l'accentuation de la politique de réduction des dépenses dans tous les domaines jusqu'à l'extrême limite compatible avec une exploitation rationnelle, tant en ce qui concerne les dépenses d'établissement que les dépenses d'exploitation. Les prévisions de dépenses, dans le budget primitif de 1939, avaient été établies avec le souci de comprimer au maximum les dépenses, dans l'esprit de la dépêche du Ministre des Travaux Publics du 2 septembre 1938, qui, tout en reconnaissant l'effort d'économies de la S.N.C.F., estimait que celui-ci n'était pas suffisant. Mais il était impossible de ne pas faire état des charges nouvelles résultant de l'augmentation des prix et impôts, ainsi que des modifications survenues dans les conditions de rémunération du personnel. Ces prévisions durent être rectifiées ultérieurement pour tenir compte des économies devant résulter de l'application des décrets-lois du 12 novembre 1938. En définitive, l'accroissement important du trafic ferroviaire a permis d'assurer en fin d'année l'équilibre des dépenses et des recettes. Ces dernières se sont élevées pour l'exercice 1939 à 17.962 millions ; les dépenses d'exploitation proprement dites ont dépassé 17 milliards, le fonds de renouvellement 180 millions, et les charges financières 456 millions, le total des dépenses atteignant ainsi 17.658 millions, soit en définitive, un excédent de recettes de 304 millions.

Les besoins de la S.N.C.F. en 1939, comprenant les charges

d'emprunts non incorporées dans l'équilibre budgétaire, et les dépenses d'établissement à couvrir par l'emprunt, atteignent, déduction faite de cet excédent de recettes, presque 5 milliards. Un faible partie seulement de ces besoins, est couverte par des ressources d'emprunts imputables au compte d'établissement (351 millions, les émissions d'obligations étant effectuées non par la S.N.C.F. elle-même, mais par les anciens réseaux ; aucun emprunt à l'étranger n'est contracté, mais des remboursements importants ont lieu). Des ressources de trésorerie sous forme d'emprunts à court terme et d'avances du Trésor, comblent le surplus des besoins de la Société Nationale.

L'exercice 1939 ayant fait apparaître un excédent de recettes sur les prélèvements entrant obligatoirement en compte, dans l'équilibre financier, la S.N.C.F. a décidé d'appliquer cet excédent au remboursement, à due concurrence, des avances du Trésor ayant couvert le déficit d'exploitation de l'exercice 1938. Le compte de liquidation du nouvel organisme s'établit ainsi pour l'exercice 1939 : (chiffres en millions de francs) (1).

Les recettes atteignent	17.962,7
Il y a lieu d'incrimer, en regard :	
1) Les dépenses d'exploitation comprenant :	
— Les dépenses proprement dites..	17.021,5
— La dotation du fonds de renouvellement	180,8
	17.202,3
2) Les charges effectives du capital social et des emprunts contractés après le 1 ^{er} janvier 1938, pour le compte de la S.N.C.F.	270,5
3) Les charges effectives des autres emprunts de toute nature pris en charge par la S.N.C.F., déduction faite de tous remboursements (font l'objet d'une avance du Trésor, sans intérêt et remboursable)	4.048,9
4) Les insuffisances des exploitations annexes et des participations financières	9,9
A reporter	21.531,6

(1) Chiffres extraits du Rapport du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. à l'Assemblée générale des actionnaires du 5 septembre 1940.

Report	21.531,6
5) Les sommes versées annuellement aux cinq compagnies	134,7
6) Les primes prévues par l'article 36 de la Convention	47,3
7) La somme remboursée au Trésor sur les avances consenties au titre de l'insuffisance de l'exercice 1938, en excédent des charges non incorporées dans l'équilibre financier de cet exercice	304
Total des dépenses	22.011,6
L'insuffisance totale pour l'exercice 1939 atteint donc	4.048,9

chiffre égal au montant des charges des emprunts afférents aux dépenses d'établissement antérieures au 1^{er} janvier 1938.

L'année 1940 a imposé à la S.N.C.F. une lourde épreuve : la poursuite des hostilités au cours du premier semestre, l'exécution des mouvements de repli pendant les mois de mai et de juin, la reprise de l'exploitation après l'armistice, ont demandé aux chemins de fer un effort immense. La Convention financière, approuvée par le décret-loi du 9 septembre 1939 demeure en vigueur, tant que ne sera pas intervenu l'acte fixant officiellement la date de cessation des hostilités ; elle maintient les dispositions de la Convention de 1937, sous réserve de dérogations importantes. Deux arrêtés ministériels en date du 21 septembre 1940 ont fixé les modalités de répartition des primes d'exploitation ; enfin, un décret du 11 décembre 1940 met au point le contrôle financier de l'Etat sur les chemins de fer.

En ce qui concerne les dépenses d'établissement, la S.N.C.F. s'attache à maintenir les installations du chemin de fer au niveau des besoins créés par le développement du trafic, et de plus, s'associe dans une large mesure, par l'ampleur exceptionnelle de ses programmes au cours du second semestre 1940, à l'effort entrepris par les pouvoirs publics dans le domaine des grands travaux. Mais les circonstances ne permettent pas de mener à bien, au cours même de l'exer-

cice toutes les réalisations souhaitées. Certaines des dépenses d'établissement sont couvertes par les ressources du fonds de renouvellement des installations et du matériel.

On sait les modifications apportées par la décision ministérielle du 11 septembre 1939 au mode de calcul de la dotation de ce fonds, basée dorénavant sur la valeur brute des dépenses complémentaires de premier établissement proprement dites. La Convention du 8 janvier 1941 relative au financement du programme spécial d'équipement, prévoit la couverture par le fonds de renouvellement, du cinquième des dépenses faites chaque année au titre de ce programme.

La réalisation de l'équilibre budgétaire à la charge de la Société nationale en 1940 tient compte d'une part, de la loi de finances du 31 décembre 1938, qui, dans son article 167, reporte du 1^{er} janvier 1939 au 1^{er} janvier 1940, le point de départ de la période de cinq ans au cours de laquelle l'équilibre financier intégral du nouvel organisme doit être progressivement réalisé en cinq étapes annuelles, et d'autre part, de la Convention du 9 septembre 1939, relative au régime financier des Chemins de Fer en temps de guerre : entre le 1^{er} janvier de l'année de la mobilisation générale et le 31 décembre suivant la cessation des hostilités, l'équilibre des recettes et des dépenses est assuré dans les conditions applicables à l'exercice 1939 ; pendant toute cette période, les charges du grand équilibre ne sont pas incorporées dans le compte annuel de liquidation. En outre, le remboursement des avances incorporées dans l'équilibre financier de la Société, cesse d'être obligatoire dans le délai prenant fin le 31 décembre de l'exercice suivant celui au cours duquel elles ont été consenties.

Le budget primitif avait été établi en tenant compte des circonstances exceptionnelles de guerre, les hostilités étant supposées devoir durer pendant tout l'exercice, un déficit était prévu : mais la reprise du trafic, s'ajoutant aux résultats favorables des premiers mois et à la contraction de certaines dépenses, permet au 31 décembre 1940 de réaliser l'équilibre des recettes et des dépenses d'exploitation. Les premières atteignent pour l'exercice 1940 : 19.683 millions ; les dépenses d'exploitation proprement dites dépassent 16.948 millions, le fonds de renouvellement 88 millions, et les char-

ges financières 456 millions, le total des dépenses s'élevant ainsi à 17.493 millions, soit en définitive un excédent de recettes de 2.190 millions. La Société Nationale avait clos l'exercice 1938 par une insuffisance de 2.542 millions ; les résultats de l'exercice 1939 lui avaient permis de rembourser au Trésor, à concurrence de 304 millions, les avances qu'il avait consenties pour la couverture de ce déficit. Aussi, le Conseil d'Administration propose-t-il de donner la même affectation à la provision de 2.190 millions dégagée pour l'exercice 1940, les avances du Trésor se trouvant ainsi ramenées à 48 millions environ.

Les besoins de la S.N.C.F. en 1940 atteignent, déduction faite de l'excédent de recettes, 2.304 millions. La couverture en est assurée, en partie (302 millions) par des ressources d'emprunts imputables au compte d'établissement, et pour le surplus, par des ressources de trésorerie, sous forme d'emprunts à court terme et d'avances du Trésor.

Des avances spéciales du Trésor à la S.N.C.F., productives d'intérêt au taux de 2 % jusqu'au 31 décembre de l'année d'achèvement des travaux au titre desquels elles sont consenties, et remboursées à partir de cette date, en quarante annuités constantes, sont affectées, d'après la Convention du 8 janvier 1941, passée entre l'Etat et la S.N.C.F., à la couverture — à concurrence de 4/5 — des dépenses du programme spécial d'équipement.

(millions)

La liquidation de l'exercice 1940 fait apparaître un chiffre de recettes de	19.683,4
---	----------

contrebalancées par les dépenses suivantes :

1) Les dépenses d'exploitation comprenant :		
— Les dépenses proprement dites..	16.948,3	
— La dotation du fonds de renouvel-		
lement	88,1	17.036,4
2) Les charges effectives du capital social et des emprunts contractés après le 1 ^{er} janvier 1938, pour le compte de la S.N.C.F., déduction faite des remboursements		272,2
A reporter		17.308,6

Report	17.308,6
3) Les charges effectives des autres emprunts de toute nature pris en charge par la S.N.C.F., déduction faite de tous remboursements (font l'objet d'une avance du Trésor sans intérêts et remboursable)	3.950
4) Les insuffisances des exploitations annexes et des participations financières	4,4
5) Les sommes versées annuellement aux cinq compagnies	134,9
6) Les primes prévues par l'article 36 de la Convention	45,3
7) La somme remboursée au Trésor sur les avances consenties au titre de l'insuffisance de l'exercice 1938 (excédent de recettes d'exploitation)	2.190,2
Total des dépenses	<u><u>23.633,4</u></u>

Le compte de liquidation pour l'exercice 1940 (1) se solde donc par une insuffisance totale de 3.950 millions, chiffre correspondant au montant des charges des emprunts afférents aux dépenses d'établissement antérieures au 1^{er} janvier 1938, dont l'incorporation dans le compte de liquidation est provisoirement ajournée en vertu de la Convention du 9 septembre 1939.

Au moment d'achever cette étude du régime financier des chemins de fer français, nous ignorons encore les résultats de l'exercice 1941. Le rapport du Conseil d'Administration les fera connaître à l'Assemblée générale des actionnaires, vraisemblablement au mois de juin 1942, mais on pense que ceux-ci seront satisfaisants. La Société Nationale a clos l'exercice 1938 par une insuffisance de 2.542 millions ; par contre les résultats des exercices 1939 et 1940 — qui se sont traduits par des excédents d'exploitation respectifs de 304 et 2490 millions, lui ont permis de rembourser au Trésor, à concurrence de 2.494 millions, les avances qu'il avait consenties pour la

(1) Chiffres extraits du Rapport du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. à l'Assemblée générale des actionnaires du 30 juin 1941.

couverture de ce déficit. Au 1^{er} janvier 1941, les avances du Trésor se trouvent ramenées de ce chef à 48 millions environ. Si, comme l'on est en droit de s'y attendre, les résultats d'exploitation de l'exercice 1941, se soldent, comme les deux derniers, par un excédent, la Société Nationale se trouvera quitte de toute dette envers le Trésor : cette hypothèse doit normalement se révéler exacte.

Une loi récente puisqu'elle porte la date du 2 décembre 1941, autorise la S.N.C.F. à procéder, à partir du 8 décembre, à des opérations d'émission, de conversion et de remboursement d'emprunts : les obligations et les bons des grands réseaux de chemins de fer, convertis, seront remplacés par un emprunt de la Société Nationale, émis dans les conditions prévues par la Convention du 31 août 1937, modifiée par des lois ultérieures : or le succès de cette émission est déjà incontestable. Nous ne pouvons mieux faire, croyons-nous, en terminant, que de citer l'article d'un grand journal financier qui commente l'opération en ces termes :

« L'émission en espèces de la S.N.C.F. qui accompagne
« la vaste opération de conversion en cours, a été close le
« jour même où elle a été ouverte. Ce résultat remarquable
« constitue un indice certain du crédit dont jouit la Société
« Nationale dans les milieux financiers, et qui n'est que la
« conséquence des efforts ininterrompus accomplis depuis
« 1938 par les dirigeants de l'entreprise. Alors que le premier
« exercice complet s'était soldé par une perte d'exploitation
« de plus de deux milliards, la Société parvenait, dès 1939, à
« enregistrer un excédent d'exploitation de 304 millions, puis
« à porter cet excédent à 2.190 millions l'année suivante. En
« 1941, les comptes semblent également s'établir en excédent,
« bien que débités directement de toutes les dépenses de
« reconstitution de réseaux.

« Cette situation due aux compressions rigoureuses effectuées dans les dépenses et à la diminution de 464.000 à 414.000 du nombre de ses agents, a permis à la Société de rembourser intégralement au Trésor les avances consenties par lui en 1938 et de constituer elle-même sa trésorerie, en émettant des billets à trois mois qui se placent avec un écart de 1/32^e seulement, c'est-à-dire au taux d'escompte de la Banque de France. La S.N.C.F. a actuellement un très

« gros solde créditeur au Trésor, ce qui lui permet d'entre-
« prendre l'opération de conversion en cours en toute sécu-
« rité et de faire face à toutes les demandes de rembourse-
« ment qui pourraient se produire ».

Vu :

Le Doyen,

GEORGES RIPERT.

Vu :

Le Président de la thèse,

LOUIS ROLLAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

GILBERT GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS OU PARLEMENTAIRES

Statistique des Chemins de Fer français d'intérêt général (Imprimerie Nationale).

Rapports aux assemblées d'actionnaires des compagnies.

Rapport de M. Fournier sur la situation des chemins de fer (1930).

Rapports sur l'évolution des Grands Réseaux de Chemins de Fer en 1934 par M. Henry Roy, Ministre des Travaux Publics, et 1935 (Ministère des Travaux Publics). Imprimerie Nationale 1935 et 1936.

Rapport du Conseil d'Administration de la Société Nationale des Chemins de Fer Français à l'Assemblée Générale des actionnaires du 29 juin 1939. Exercice 1938.

Rapport du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. à l'Assemblée Générale des actionnaires du 5 septembre 1940. Exercice 1939.

Rapport du Conseil d'Administration de la S.N.C.F. à l'Assemblée Générale des actionnaires du 30 juin 1941. Exercice 1940.

Rapports annuels des Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat sur le budget des chemins de fer.

Décret du 31 août 1937, portant réorganisation du régime des chemins de fer (*J. O.* des 1^{er}, 2 et 4 septembre 1937).

Rapport de M. Pomaret sur le nouveau régime des chemins de fer — Documents parlementaires — Chambre des Députés — Annexe n° 2861 (rapport rattaché à la séance du 7 juillet 1937, remis au Président de la Chambre le 19 octobre 1937 (*J. O.* du 20 octobre), mais publié en réalité en décembre 1937).

Rapport de M. Gardey du 17 décembre 1937 — Documents parlementaires — Sénat — Annexe n° 619.

Loi du 31 décembre 1937 portant fixation du budget général de l'exercice 1938 (*J. O.* du 1^{er} janvier 1938).

OUVRAGES ET ARTICLES DE REVUES

THÉVENEZ : *Législation des chemins de fer 1930* (2 volumes), Rousseau.

JÈZE : *La réorganisation des chemins de fer d'intérêt général* (Revue de Science et de Législation financières, 1^{er} trimestre 1938).

LOUIS MARLIO : *Le nouveau régime des chemins de fer* (Revue des Deux Mondes, 15 février 1938, et Revue des Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, mars-avril 1938).

PERROUX : *Les chemins de fer et autres modes de transport* (Revue d'Economie Politique, mai-juin 1938).

BISSONNET : *Les grands réseaux d'intérêt général depuis la guerre — La S.N.C.F.*, 1939 (Paris, Librairie Sociale et Economique).

ESPAILLAC : *La Réorganisation du régime des chemins de fer français*, 1939 (Marseille, Imprimerie méridionale).

Résultats financiers des réseaux (publiés annuellement chez Dunod).

Revue générale des chemins de fer (Dunod).

« *Notre trafic* », bulletin mensuel édité par la S.N.C.F. depuis le 1^{er} octobre 1938.

CONCLUSION

145

TABLEAUX

Situation des grands réseaux en 1906 et 1913	12
Recettes et déficits pendant la période 1914-1920	14
Fluctuations du produit net et du coefficient d'exploitation de 1921 à 1936	42
Charges de capital de 1921 à 1936	46
Résultats d'exploitation proprement dits de 1931 à 1936	48
Situation du fonds commun — Résultats réels de l'exploitation de 1921 à 1936	51
Situation de l'exercice 1937 (chiffres probables)	67
Compte de liquidation de l'exercice 1938	133
Compte de liquidation de l'exercice 1939	136
Compte de liquidation de l'exercice 1940	139

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	v
PREMIERE PARTIE	
<i>La Situation financière des grands réseaux depuis leur création jusqu'aux réformes de 1937</i>	
CHAPITRE PREMIER. — Les régimes d'avant-guerre et de guerre	1
SECTION I. — L'origine des chemins de fer. Les Conventions de 1859 et de 1883. Les exercices 1906 et 1913	1
SECTION II. — La guerre de 1914-1918 et le bouleversement qu'elle provoque	13
CHAPITRE II. — Le régime financier de la Convention du 28 juin 1921	19
SECTION I. — Les principes essentiels du nouveau régime des chemins de fer	19
SECTION II. — La liquidation du passé	23
SECTION III. — L'institution du fonds commun et la règle fondamentale de la solidarité financière des réseaux ..	25
1° Les ressources normales du fonds commun : les excédents de recettes des réseaux	26
2° Les ressources exceptionnelles du fonds commun : les avances du Trésor et le jeu des tarifs	31
3° Le fonctionnement du fonds commun et la créa- tion du fonds de réserve	34
SECTION IV. — Aperçu général sur la Convention de 1921 ..	37
CHAPITRE III. — La crise économique et le déficit des réseaux depuis 1930 — L'Avenant du 6 juillet 1933	39
SECTION I. — L'aggravation de la situation financière mal- gré la réforme de 1921	39
1° Les fluctuations du produit net et du coefficient d'exploitation	41
2° Les résultats d'exploitation et les charges du capi- tal d'établissement	45
3° La situation du fonds commun depuis 1921 et le déficit général de l'exploitation	49
4° Le plan des Compagnies de 1932	54
SECTION II. — L'Avenant du 6 juillet 1933	56

1° Les mesures d'ordre financier contenues dans l'Avenant	57
2° La faible portée de la réforme de 1933	59

DEUXIEME PARTIE

L'élaboration de la Convention du 31 août 1937
La création de la S.N.C.F.

CHAPITRE PREMIER. — Les problèmes à résoudre	61
SECTION I. — Le problème financier et la double crise provoquant l'accumulation considérable du déficit	63
SECTION II. — Le problème du service public et le problème juridique	68
CHAPITRE II. — Les travaux préparatoires qui ont précédé le décret du 31 août 1937	71
SECTION I. — La position respective des Compagnies et du Gouvernement	73
SECTION II. — Les négociations et la rédaction du texte de la Convention	74
CHAPITRE III. — La Société Nationale des Chemins de Fer français — Les caractères généraux de la réforme ..	77
SECTION I. — Forme, objet, durée, capital social du nouvel organisme	77
SECTION II. — L'unification des réseaux et le caractère transactionnel des mesures adoptées — La situation juridique de la S.N.C.F.	81

TROISIEME PARTIE

La réorganisation des chemins de fer d'intérêt général
au point de vue financier

CHAPITRE PREMIER. — Les principes posés par la Convention du 31 août 1937	87
CHAPITRE II. — L'organisation financière du nouveau régime des chemins de fer	91
SECTION I. — Les charges sociales	91
1° La rémunération de l'Etat	95
2° La rémunération des Compagnies	95
3° La rémunération des exploitants	100
SECTION II. — Le mécanisme financier	103
1° Le compte d'exploitation	104
a) Le fonctionnement du compte d'exploitation pendant la période transitoire : les ressources normales et exceptionnelles dont il dispose ; les dépenses et les charges financières auxquelles il doit faire face	106
b) Le compte d'exploitation dans la période définitive	114

TABLE DES MATIERES	149
2° Le compte d'établissement	114
3° Le régime des emprunts	116
4° La trésorerie	117
5° La comptabilité et le contrôle	118
CHAPITRE III. — Vue d'ensemble de la réforme — Le régime transitoire des grandes Compagnies	120
SECTION I. — La situation respective des Compagnies et de l'Etat	120
SECTION II. — Le mécanisme du nouvel organisme	121
SECTION III. — Les résultats obtenus dans le domaine financier	123
SECTION IV. — Vues d'avenir	124
CONCLUSION	
La Situation financière de la S.N.C.F. depuis la mise en appli- cation de la Convention du 31 août 1937	127
BIBLIOGRAPHIE	143
TABLEAUX	145
TABLE DES MATIERES	147

